



Le logement des maraîchers dans une dynamique d'agriculture métropolitaine

Quelles problématiques, quels besoins et quelles solutions ?

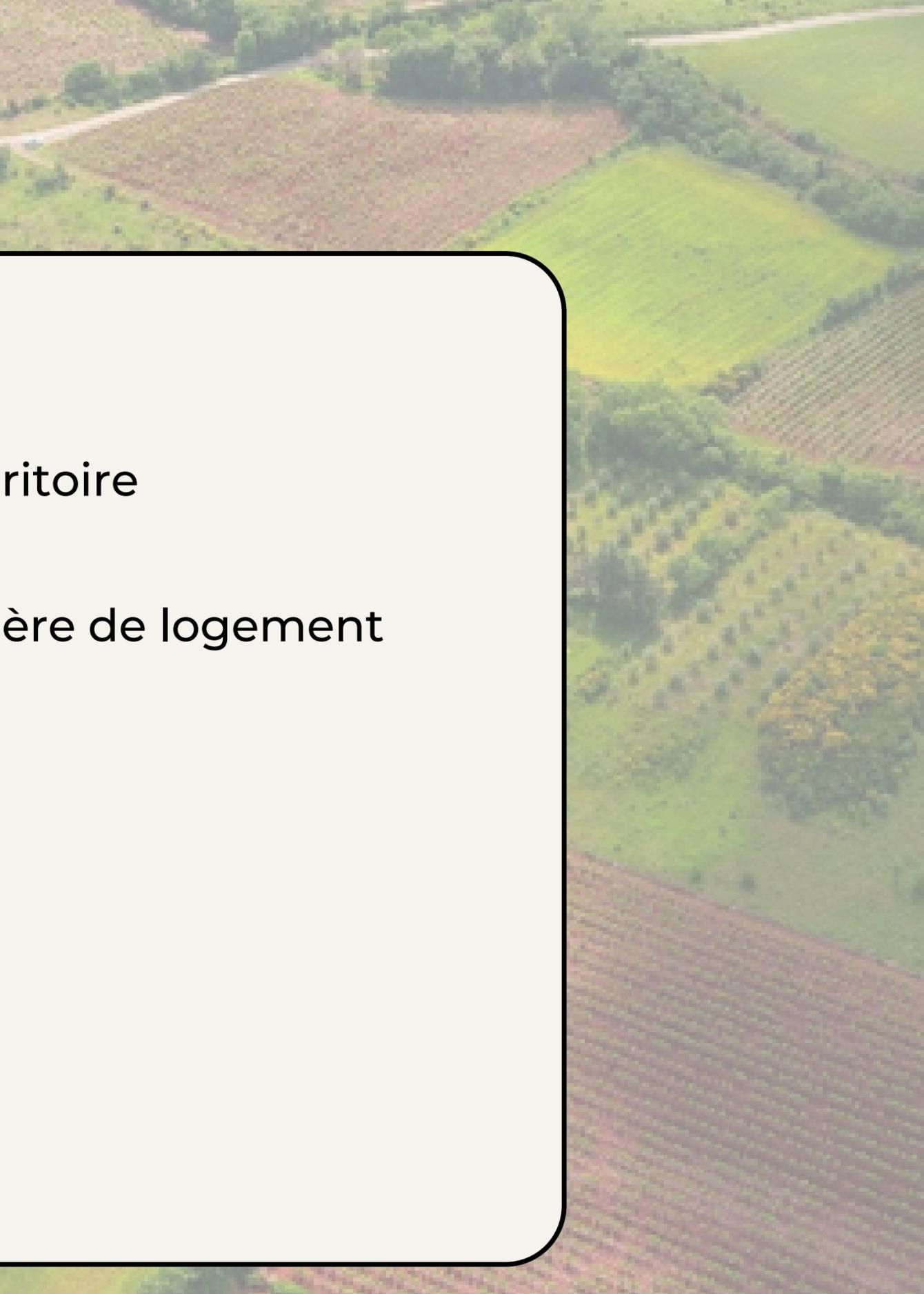


Mia RIOTTE-PICARD, Christelle POUZADOUX,
Marcos GONZALES ANSELMi, Ludovic
MAUBERT, Florent REGIS

Étude accompagnée par Lionel ROUGE,
Isabelle DUVERNOY et Fabrice RUFFIER

Mars 2024

Sommaire



1

Contexte de l'étude

2

Quelques éléments pour comprendre le territoire

3

Les besoins des porteurs de projets en matière de logement

4

Quelle réglementation applicable

5

La boîte à outils

6

Des exemples sur d'autres territoires

7

Conclusions et recommandations



1 - Dans quel contexte s'inscrit cette étude



Dans quel contexte s'inscrit cette étude

Les évolutions sociétales à partir des années 2010 sont marquées par des plans d'actions nationaux et internationaux qui engagent les territoires vers la transition écologique. Sur le thème de l'agriculture, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 encourage les collectivités territoriales à mettre en place des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), dans le but d'accélérer la transition agricole et alimentaire.

Sur la base des données de Toulouse Métropole, environ 25% du territoire est couvert par des surfaces cultivées avec principalement des productions céréalières en grande partie dédiées à l'exportation. En parallèle, Toulouse Métropole enregistre une forte demande de la part des citoyens de consommer local (production maraîchère principalement). Le développement d'une agriculture maraîchère urbaine permettrait également de répondre à d'autres enjeux : insertion sociale, santé, préservation de l'environnement (biodiversité, qualité des milieux aquatiques, ressource en eau, paysages), réduction des émissions de CO2.

Des communes de la métropole sont déjà engagées dans des démarches d'agriculture urbaine : Quint Fonsegrives depuis 2008 avec l'acquisition de la ferme de Salsas, Toulouse avec la ferme Borde Bio depuis 2012, Blagnac et la Plaine des Quinze Sols depuis 2018. Forte de cette montée en puissance locale et nationale des enjeux agricoles, Toulouse Métropole se lance dans l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial en 2018 (délibération du Conseil de la Métropole du 13/12/2018).

La première feuille de route du PAT est adoptée lors du conseil de la Métropole du 10/10/2019 et la seconde feuille de route le 08/12/2022.

Pour accompagner les communes qui sont volontaires pour installer des maraîchers sur des parcelles acquises par la collectivité, l'intercommunalité lance un appel d'offres en 2022 afin de missionner une structure pour accompagner ces communes sur les questions techniques et juridiques. Le collectif Nourrir la Ville 31 (ADEAR 31, Cocagne Haute-Garonne, ERABLES 31, Terre de Liens Midi-Pyrénées et 100ème singe) ainsi que la Chambre d'Agriculture sont retenus.

Terre de Liens est un mouvement créé en 2003 qui se compose d'un réseau d'associations régionales, d'une Foncière qui gère des terres et constructions agricoles et d'une fondation reconnue d'utilité publique. Elle a pour objectifs de : libérer la terre de la spéculation foncière, favoriser l'accès des paysans à la terre, promouvoir des projets citoyens pour dynamiser les territoires ruraux, appuyer une agriculture respectueuse de l'environnement.

Forte de ses expériences régionales (accompagnement de projets et collectivités, gestion de biens fonciers), Terre de Liens soulève la question du logement des maraîchers sélectionnés par les communes pour exploiter leurs terres, terres qui sont généralement classées en zones agricoles dans les PLU (Plan Local d'Urbanisme). Certaines expériences montrent que l'absence de logement sur la parcelle exploitée, ou très proche, peut être source d'abandon du projet par les porteurs de projet.

A quelle problématique cherche t'on à répondre et comment

Suite à ce constat, plusieurs questions se posent :

- **Comment la réglementation vient contraindre la construction d'un logement sur une parcelle agricole ?**
- **Existe-t-il d'autres solutions juridiques en zone agricole ?**
- **Existe-t-il des solutions en dehors de la parcelle exploitée ?**
- **Y'a-t-il une vraie nécessité des porteurs de projet d'habiter sur la parcelle ?**

C'est pour répondre à ces questions que Terre de Liens, en partenariat avec Toulouse Métropole et les structures du collectif Nourrir la Ville, a missionné le MASTER 2 VIHATE (Ville, Habitat et Transition Écologique) de l'Université Jean Jaurès afin de réaliser une étude sur le logement de ces maraîchers exploitants des terres communales en péri-urbain.

Trois communes de la Métropole (Colomiers, Cugnaux et Pibrac) sont depuis 2 ans en cours de réalisation de tels projets agricoles. Ces projets seront considérés dans l'étude comme pilotes et serviront d'appui pour la méthodologie.

Afin de répondre aux questions posées, notre étude a été réalisée en plusieurs phases :

- Etat des lieux : Comprendre la démarche, la volonté des communes et de la métropole, les caractéristiques de chacun des 3 projets en cours, ainsi que le besoin des porteurs de projets qui répondent à ces appels à projets. En parallèle, comprendre le territoire (mode agricole (exploitants, exploitations), type de logements possibles (sociaux, privés...)).
- Réglementation et solutions : Expliciter la réglementation, notamment ce qui est autorisé en zone agricole, puis identifier les différentes solutions possibles de logements sur et en dehors de la parcelle exploitée (notamment les logements sociaux).
- Benchmark : Présenter ce qui se fait dans d'autres territoires.
- Synthèse et recommandations : Synthétiser l'étude par une boîte à outil pour aider d'autres communes qui se lanceraient dans ce type de projet agricole et proposer des recommandations sur des pistes à creuser plus en profondeur.



2 - Quelques éléments pour comprendre le territoire



L'agriculture dans la prise en compte institutionnelle

L'analyse des différents documents produits par Toulouse Métropole (délibérations du conseil métropolitain, PAT, PLUIH de 2019, PADD, PCAET...) montre la volonté de la métropole de développer une agriculture urbaine sur son territoire, notamment pour la préservation de l'environnement. Ces documents sont présentés et analysés dans les paragraphes suivants.

PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE de 2023

A la suite de l'annulation en 2021 du PLUIH de Toulouse Métropole de 2019, les PLU communaux précédents s'appliquent aujourd'hui. Un nouveau PLUIH est en cours d'élaboration et sa mise en application est attendue pour 2026. Il ne nous a pas été possible de nous entretenir avec le service urbanisme de la métropole afin de comprendre comment les ambitions agricoles seront retranscrites dans ce nouveau PLUIH. Cependant, afin d'apporter le plus d'informations possible dans ce rapport, nous avons étudié le projet politique (Projet d'Aménagement et de Développement Durable ou PADD) du **nouveau PLUIH** qui a été débattu dans les 37 communes en 2023 et dont les débats sont exposés dans la délibération n°DEL-23-0288 du 06/04/2023.

En ce qui concerne le secteur agricole et notamment le maraîchage, ce document indique P7 : *“ Les débats en Conseil Municipal font état d'une demande pour fixer un pourcentage minimum de terres agricoles à préserver et utiliser les ZAP (Zones Agricoles Protégées) et une demande pour favoriser l'installation des maraîchers, notamment en ville en permettant le développement de l'habitat léger.”*

En réponse aux débats, Toulouse Métropole vient préciser P8 :

“ En complément, le socle du PADD porte comme ambition de préserver le potentiel agricole des sols fertiles et de garantir la pérennité de la vocation nourricière et environnementale des espaces agricoles, dans la droite ligne du Projet Agricole et Alimentaire Métropolitain (PAAM).

Les ambitions en matière de préservation des espaces agricoles sont donc largement étayées. Concernant les ZAP (Zones Agricoles Protégées), il s'agit d'outils qui ne relèvent pas du PLUi-H mais de l'État et qui peuvent être développés en parallèle du PLUi-H. Enfin, le PADD porte également comme ambition de développer une agriculture de proximité, y compris au sein des espaces urbanisés, dans l'orientation 1.2.2, ce qui permettra de préciser, lors de la phase réglementaire, les types de constructions autorisées au sein des zones agricoles.”

Les débats actuels autour de ce nouveau projet politique montrent l'importance accordée à l'agriculture locale et notamment au maraîchage sur la métropole, ainsi que l'habitat léger. On note une évolution sur la prise en compte du bâti par rapport au PADD de 2019. Cependant les règles ne sont pas encore précisées en ce qui concerne le logement des agriculteurs.

PROJET AGRICOLE ET ALIMENTAIRE MÉTROPOLITAIN (PAAM)

Comme évoqué en introduction, notre étude sur le logement des maraîchers dans les communes de la métropole toulousaine rentre dans le cadre du projet alimentaire territorial (PAT) appelé à Toulouse PAAM. Cette démarche, encouragée par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) du 13 octobre 2014, vient apporter un outil stratégique pour les politiques locales. Cet outil encourage les discussions entre les différents acteurs à travers une gouvernance locale et participative.

On notera cependant que certains chercheurs restent sceptiques sur l'efficacité de ce nouvel outil. On citera l'article de G. Maréchal, J. Noel et F. Wallet de 2019, Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme ? :

« Ainsi, en positionnant les PAT en tant que dispositif supposé compléter la panoplie des outils d'intervention sur la thématique déficitaire de l'alimentation, les autorités autorisent une interprétation polymorphe certes adaptée à la diversité des configurations territoriales mais ne permettant pas de lui conférer la fonction de réponse aux enjeux systémiques qu'impose l'ambition d'une action en faveur de la transition. »

Sur la base des enjeux identifiés et des compétences de la métropole, les élus de Toulouse Métropole ont adopté les orientations stratégiques et premiers engagements opérationnels du Projet Agricole et Alimentaire Métropolitain (PAAM) lors du conseil de la Métropole du 13/12/2018 (délibération n°DEL-18-0861) puis ont adopté la feuille de route lors du conseil du 10/10/2019 (délibération n°DEL-19-0788).

Ces orientations sont retranscrites en 4 axes :

- Accompagner la production locale et l'installation agricole
- Accompagner la restauration collective pour que la lutte contre le gaspillage alimentaire dégage des marges de manœuvre pour plus d'approvisionnement en bio et local
- Structurer les filières : développer l'approvisionnement local, la logistique et la transformation
- Sensibiliser et faciliter l'accès des consommateurs à une alimentation saine et durable

On note que malgré des ambitions politiques fortes pour la réintégration d'un tissu agricole local dense, le logement de ces exploitants n'apparaît pas et reste un élément faible pour la définition claire de ce projet alimentaire territorial. L'axe 1 sur l'accompagnement à l'installation agricole est centré sur la préservation du foncier et la coopération et l'accompagnement mais ne présente **aucune action sur le logement**. Ce sujet ayant été identifié au cours des accompagnements communaux de 2022-2023, il a été intégré au fil de l'eau.

PROJETS ALIMENTAIRES TERRITORIAUX VOISINS

Le PAT du **Muretain**, délibéré en 2019, est un projet plaçant les habitants du territoire en première ligne : *“Au travers de la restauration scolaire, le PAT peut allier des enjeux sociaux (accès à tous à une alimentation de qualité) mais aussi économiques (développement d’une filière locale). La politique de la collectivité en matière de tourisme durable et de promotion de l’emploi agricole a vocation à faire valoir la qualité de ses terres nourricières et les trésors dont elles regorgent.”*

Ce projet alimentaire territorial rentre aussi en lien avec les enjeux de transition écologique. Le Muretain souhaite donner la chance aux élèves de ses écoles de consommer local et ce par un système de circuit court. Ainsi, plus globalement ce PAT se découpe en 3 axes principaux :

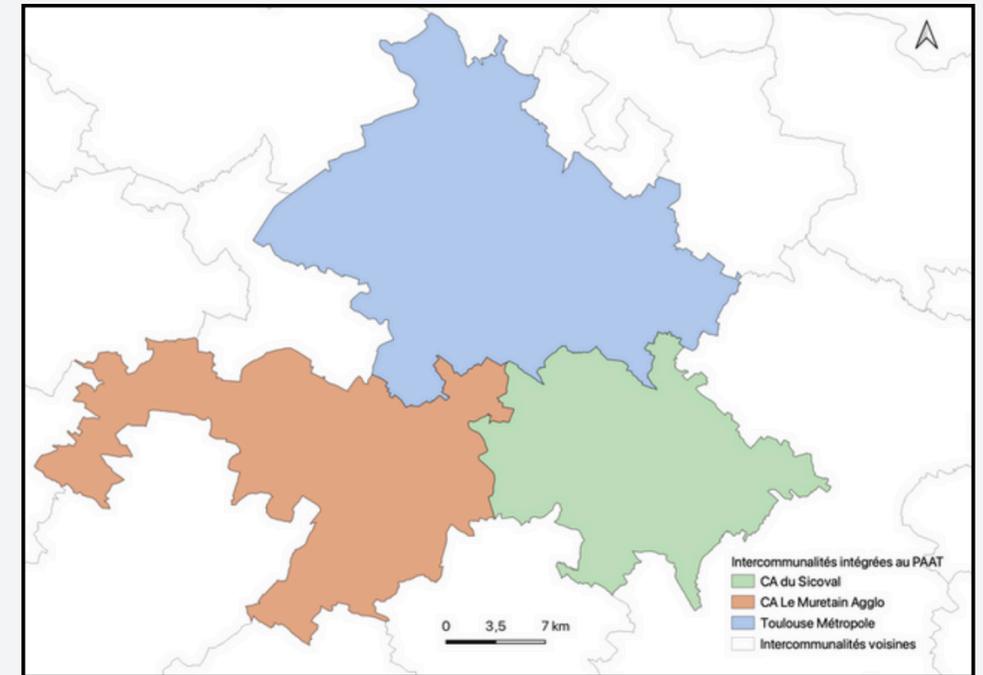
- Favoriser et accompagner l’installation de nouveaux acteurs agricoles
- Favoriser la consommation de produits locaux
- Promouvoir la transition alimentaire.

Cependant nous pouvons noter l’absence de réponse au logement des agriculteurs dans la démarche.

Le troisième projet alimentaire que nous évoquerons est celui du **Sicoval**. Ce PAT lancé en 2020, se décompose en 5 axes :

1. Structurer des filières locales et durables
2. favoriser une alimentation saine locale et durable accessible à tous
3. Accompagner l’agriculture dans sa transition écologique
4. Préserver et confirmer le foncier agricole
5. Développer les activités agricoles

EPCI concernés par des PAT



Les orientations stratégiques du PAT du Sicoval présentent des points similaires avec ceux du Muretain et de Toulouse Métropole mais encore une fois on note l’absence de la question du logement.

Ainsi, même si ces PAT replacent l’agriculture au cœur des enjeux territoriaux et redonnent une place plus importante aux maraîchers et à la possibilité de consommer localement et sainement, **la question du logement dans la perspective d’accueil de nouveaux agriculteurs semble inexistante**. La question pourrait être potentiellement incluse dans l’installation mais non ciblée comme un axe de travail spécifique.

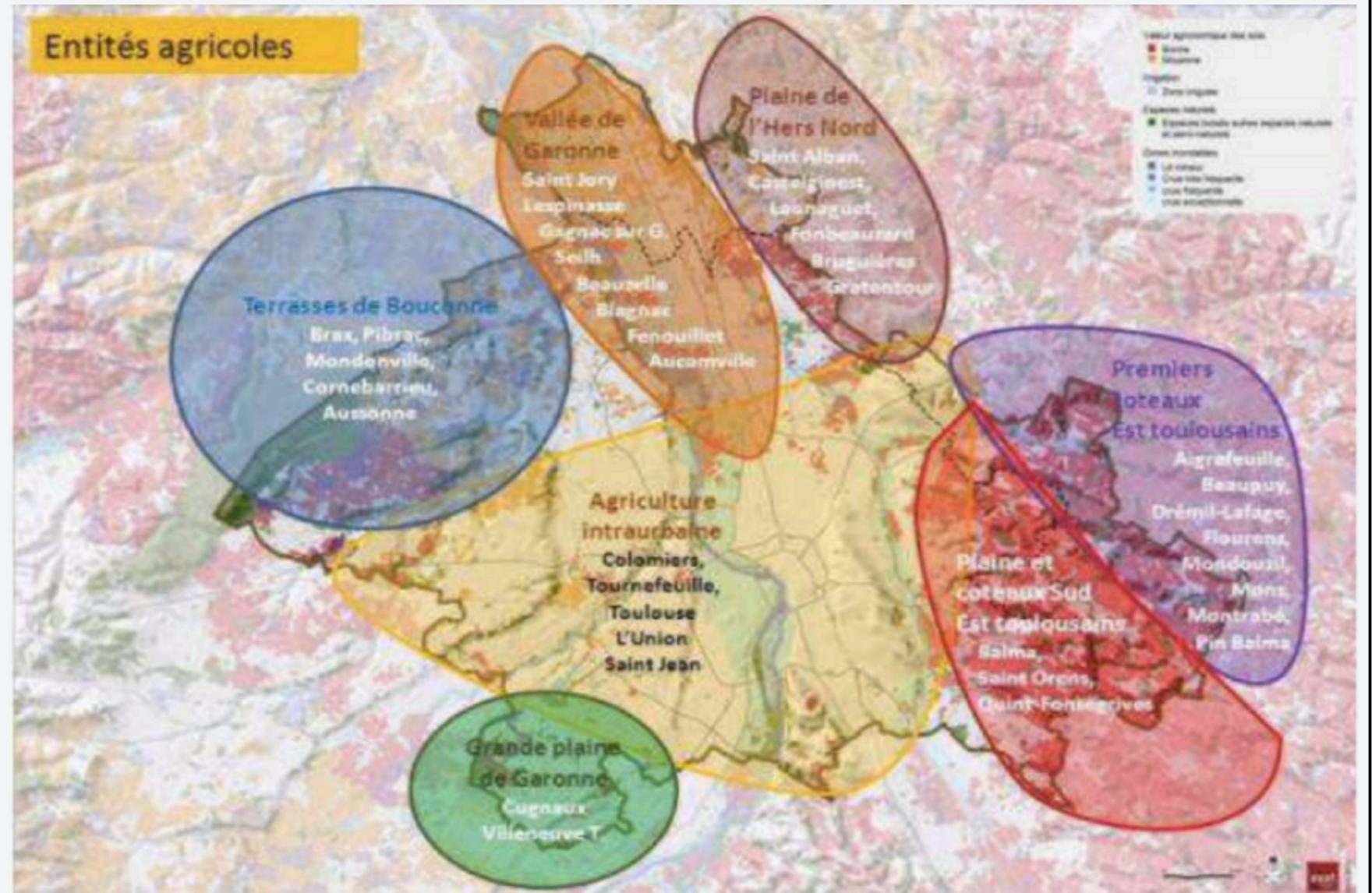
Compréhension du paysage agricole métropolitain

L'observation du paysage géographique et de ses morphologies permet d'avoir une première lecture du développement de l'agriculture à l'échelle de Toulouse Métropole. Ces paysages formalisent, d'une certaine manière, l'agriculture à l'échelle de cet échelon administratif.

La métropole s'est elle aussi construite selon ces reliefs :

- Grâce aux reliefs qui sont très peu contraignants, le développement s'est d'abord fait sous forme d'étalement urbain, conditionnant la morphologie du bâtiment et donc le déplacement (ou la destruction) des espaces agricoles historiquement présents.
- Plusieurs topographies organisent ce territoire, avec la présence de terrasses, de coteaux, de plaines et de vallées.
- L'eau est une force pour le territoire avec la Garonne, le Touch, l'Hers et ses canaux. Cependant, l'impact des périodes de sécheresse accrues (en lien avec le réchauffement climatique) sur l'agriculture métropolitaine devra être pris en compte.

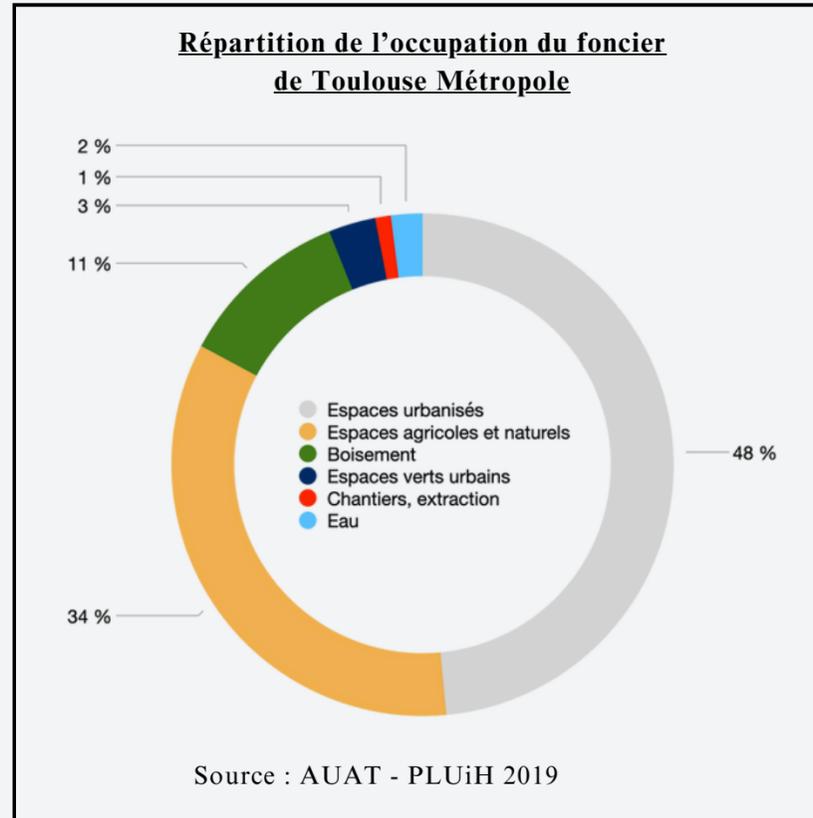
Les différentes entités agricoles de Toulouse Métropole selon les caractéristiques paysagères



Source : AUAT - PLUiH 2019

Compréhension du paysage agricole métropolitain

- La présence de cours d'eau expliquent également la présence de sols alluvionnaires. Ces sols sont principalement occupés par l'agriculture (essentiellement céréalière pour l'heure) mais aussi par le maraîchage en développement à l'échelle métropolitaine.



Synthèse paysagère de Toulouse Métropole		
Entité	Caractéristiques	Ambiances paysagères agricoles
Vallée de Garonne	<i>Alluvions modernes</i> Maraîchage et horticulture encore bien présents, associés à de la vente directe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le Nord de l'agglomération présente un caractère singulier lié à la plaine alluvionnaire de la Garonne. Celle-ci a permis la mise en place de grands ensembles maraîchers qui ont, historiquement, mieux résisté à la poussée de l'urbanisation même si les dernières décennies tendent à les repousser toujours plus loin
Plaine de l'Hers Nord	<i>Alluvions modernes</i> Grandes cultures dominantes, maraîchage	
Agriculture intraurbaine	<i>Alluvions anciennes de basse terrasse « boubènes » et modernes</i> Grandes cultures et maraîchage, quelques petits élevages	
Terrasses de Bouconne	<i>Alluvions anciennes de moyenne terrasse « boubènes »</i> Grandes cultures dominantes, diversification : maraîchage, arboriculture...	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La rive gauche de la Garonne, caractérisée par une quasi-absence de relief, est marquée par la céréaliculture intensive et irriguée. Ici, et peut-être plus qu'ailleurs, l'urbanisation s'est développée aux dépens du milieu agricole. Seule la haute terrasse conserve aujourd'hui un caractère rural encore marqué, avec des paysages agricoles de grande envergure, entrecoupés d'habitations rurales
Grande plaine de Garonne	<i>Alluvions anciennes de basse terrasse « boubènes »</i> Maraîchage encore présent	
Plaine et coteaux Sud Est toulousains	<i>Alluvions modernes</i> Grandes cultures dominantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A l'Est, sur les prémices du Lauragais, le climat et le sol ont favorisé une activité agricole riche, à dominante céréalière. Si le mitage y est plus récent, la période actuelle illustre un développement de l'agglomération qui tend désormais à s'opérer dans toutes les directions
Premiers coteaux Est toulousains	<i>Coteaux molassiques « terreforts »</i> Grandes cultures dominantes, pas de maraîchage	

Source : AUAT - PLUiH 2019

Face à la facilité du relief qui a permis une urbanisation forte, les espaces réservés à l'agriculture ne figurent qu'en seconde position, la première place étant occupée par l'urbanisation qui recouvre 48% de la surface de Toulouse Métropole en 2013. Les paysages agricoles sont majoritairement représentés aux franges et marges du territoire.

État des lieux des exploitations agricoles au sein de la métropole

Quelques chiffres clés

258

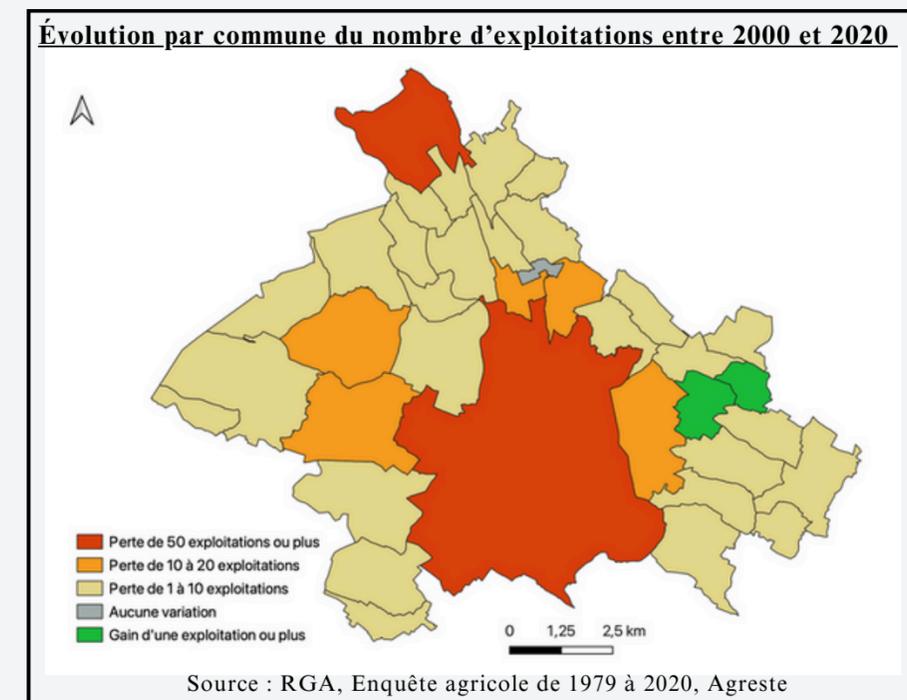
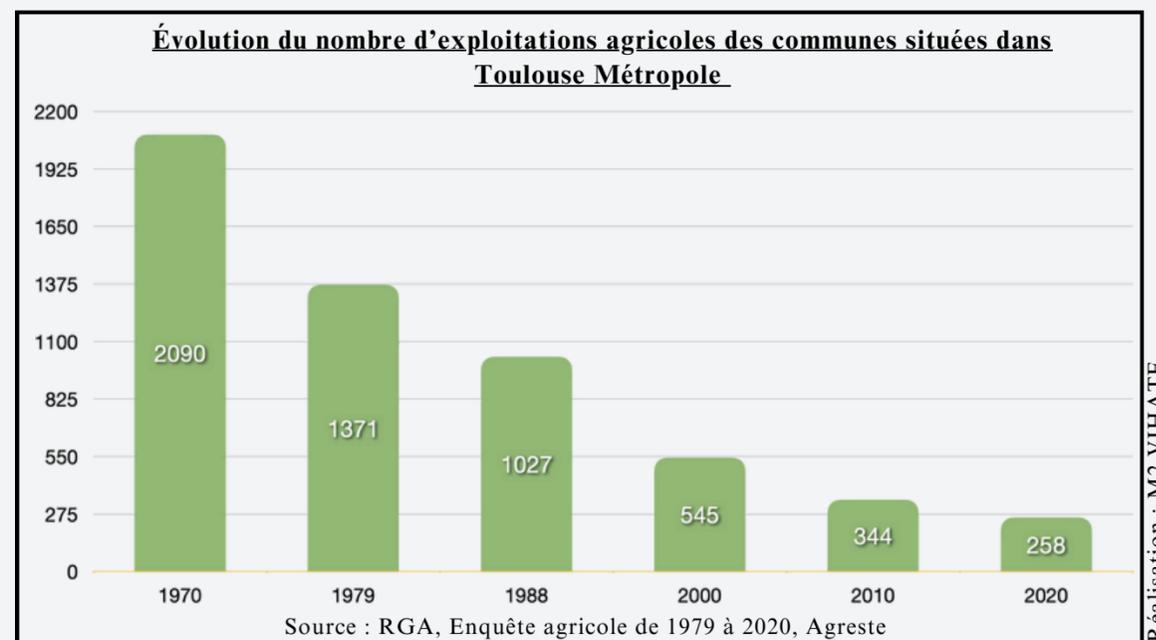
sièges d'exploitation localisés et en activité en 2020

33,4 ha

la Surface Agricole Utilisée moyenne des exploitations en 2020

25 %

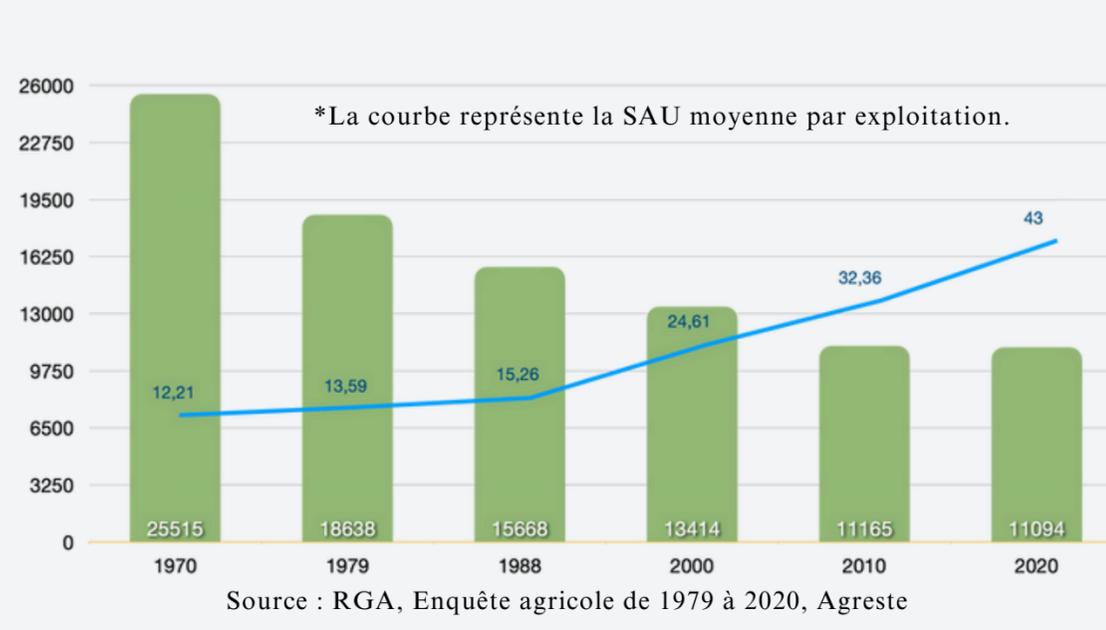
des sols consacrés à l'agriculture



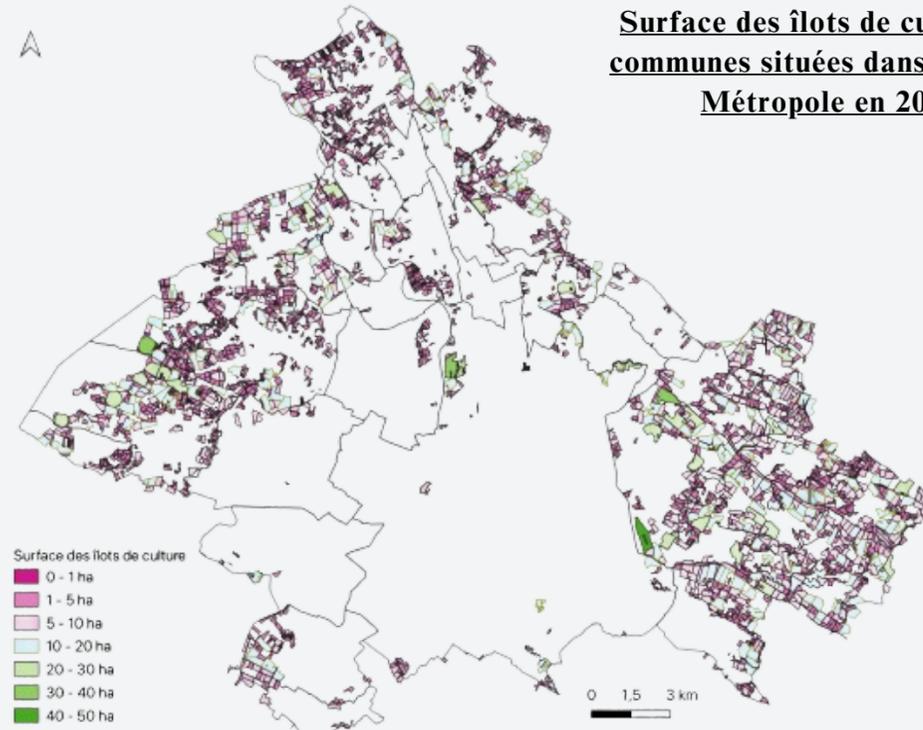
À l'image du territoire national, la population d'agriculteurs et le nombre d'exploitations ne cessent de diminuer à l'échelle de Toulouse Métropole. Plusieurs causes peuvent être proposées face à ce constat. D'une part, le contexte européen et le renforcement de la Politique Agricole Commune (PAC) ont fortement soutenu les progrès mécaniques et agronomiques dans l'objectif de multiplier la productivité. D'autre part, la mondialisation et la mise en place d'un marché commun au sein de l'Union Européenne a amené un contexte concurrentiel plus fort. On peut également ajouter que dans le contexte national, les plus petites exploitations ont également de plus en plus de difficultés économiques et techniques, et que les grosses exploitations se font plus nombreuses (recensement agricole). Toulouse Métropole n'échappe pas à ce phénomène. On pourra noter qu'il n'y a pas d'exploitation à Aucamville, Beauzelle et Fonbeauzard. En revanche dans la commune de Saint-Jean de nouvelles exploitations s'installent alors qu'il n'y en avait aucune recensée en 2010.

Une Surface Agricole Utilisée qui tend à diminuer

Évolution de la SAU entre 1970 et 2020 dans Toulouse Métropole (en Ha)*



Surface des îlots de culture des communes situées dans Toulouse Métropole en 2022



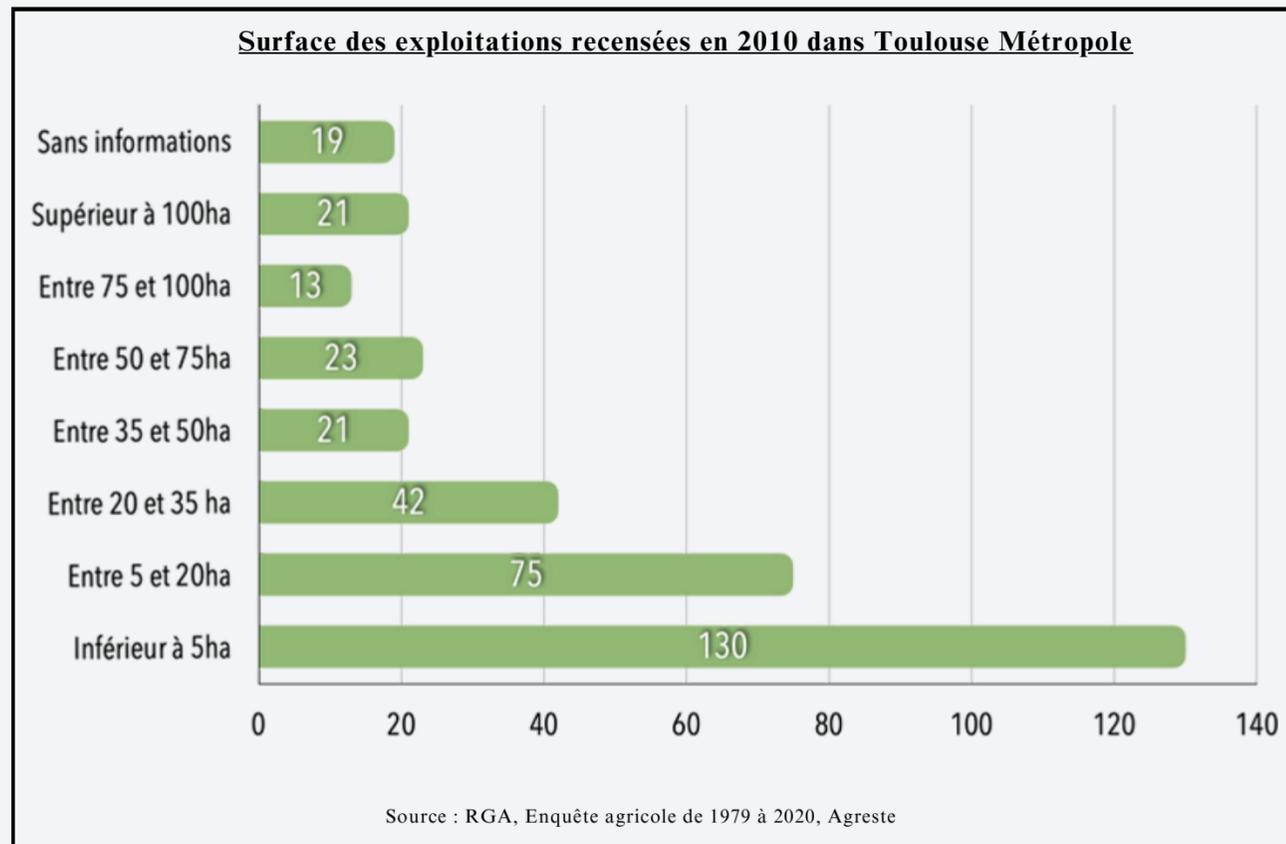
Source : RGA, Enquête agricole de 1979 à 2020, Agreste

La Surface Agricole Utile (SAU) est elle aussi en régression. Il s'agit d'un indicateur statistique destiné à évaluer l'espace consacré à la production agricole. La SAU est composée de terres arables (grandes cultures, cultures maraîchères, prairies artificielles...), surfaces toujours en herbe (prairies permanentes, alpages) et cultures pérennes (vignes, vergers...). Elle n'inclut pas les surfaces de bois et forêts.

Depuis le début des années 2000, cette SAU est en stagnation. L'analyse de la variation de la SAU montre que la fin du XXème siècle a été propice à une consommation foncière importante et donc à l'étalement urbain. Cela vient directement se corréliser avec le déclin agricole du territoire étudié. Ces parcelles agricoles inutilisées deviennent ainsi des espaces convoités pour la rareté foncière qu'ils représentent. Il y a ainsi un enjeu sur la préservation de ces espaces fonciers. On peut supposer que la loi Climat et Résilience favorise cette dynamique de préservation et permette le redéploiement d'agriculture urbaine ou périurbaine du fait de l'impossibilité potentielle d'urbaniser ces espaces.

Cependant, si on s'intéresse à la taille des îlots de culture (carte ci-contre), on remarque que subsiste encore un nombre important de petites surfaces (morcellement important des parcelles). Au vu de la potentielle augmentation de la taille des exploitations et du morcellement du parcellaire, il existe un potentiel de rassemblement des parcelles sur ce territoire. Cette potentielle évolution vers une augmentation de la taille des parcelles cultivées, bien que positive pour l'activité agricole, peut avoir des conséquences importantes sur l'uniformisation des paysages et la gestion des risques liés à l'eau mais également avoir un impact négatif à court et moyen terme sur la biodiversité.

Une Surface Agricole Utilisée qui tend à diminuer



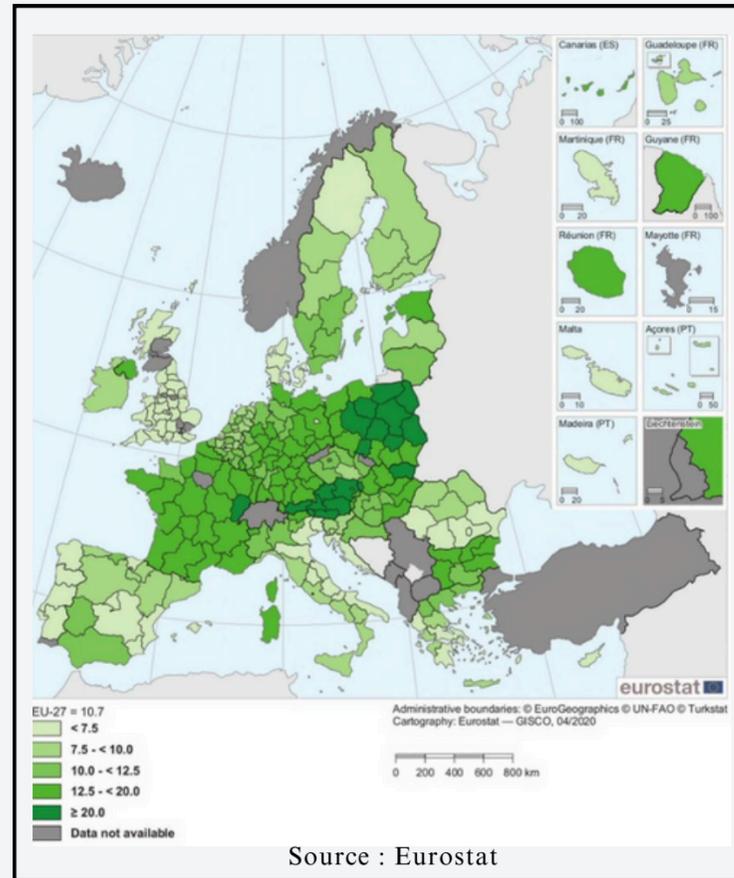
Malgré la diminution considérable de la SAU et la chute du nombre d'exploitations agricoles recensées, on observe une dynamique de croissance de la SAU moyenne par exploitation. Cela s'explique par le fait que la surface se réduit moins vite que le nombre d'exploitation.

Au contraire, comme on le remarque avec ce graphique, la majorité des exploitations présentes à l'échelle de Toulouse Métropole sont des petites exploitations occupant une SAU inférieure à 5%.

L'agriculture métropolitaine face au vieillissement

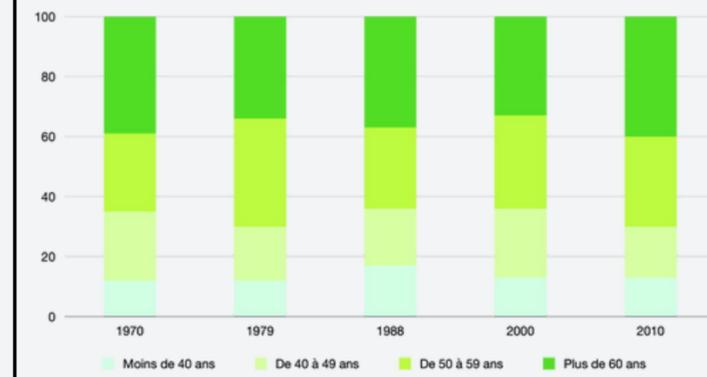
Le vieillissement des exploitants et la problématique associée de la cession-transmission constituent un enjeu majeur pour l'avenir de l'agriculture. Face au vieillissement des agriculteurs et malgré un besoin de main-d'œuvre en baisse avec l'augmentation de la taille des exploitations, la question du renouvellement générationnel de la profession devient cruciale pour l'avenir du secteur. L'un des principaux enjeux du vieillissement des agriculteurs est bien évidemment la cessation de l'activité et le départ en retraite des exploitants, avec le risque de ne trouver aucun repreneur et donc de voir l'exploitation disparaître. Ces enjeux se traduisent dans les préoccupations des agriculteurs. Si la protection de la santé demeure un sujet majeur, la retraite et la cession-transmission deviennent prioritaires au-delà de 55 ans.

Part des exploitants agricoles âgés de moins de 40 ans en 2016



L'étude « Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture ! » menée en 2020 par le CESE (Conseil Économique Social et Environnemental) nous apprend que 45 % des agriculteurs vont cesser leurs activités d'ici 2026 en France. Ce constat s'inscrit dans une dynamique européenne globale et observable à tous les échelons administratifs.

Répartition des premiers chefs d'exploitations par âge dans le périmètre de Toulouse Métropole



Source : RGA, Enquête agricole de 1979 à 2020, Agreste

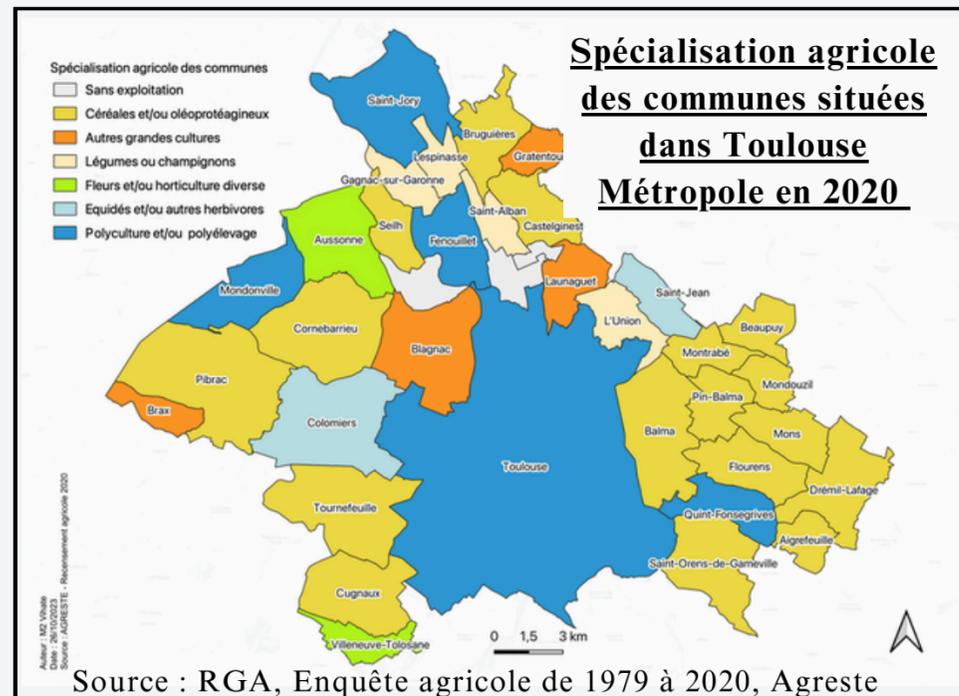
Dans son rapport sur le renouvellement générationnel dans le secteur agricole publié il y a quelques semaines, le Parlement européen tente d'expliquer les difficultés et le refus des jeunes de se lancer dans la gestion d'une exploitation agricole. Il observe notamment que *“le transfert des fermes entre membres de la famille peut être problématique, en raison de facteurs personnels, sociaux et culturels, ainsi que des effets dissuasifs fiscaux et financiers”*.

Une autre étude de la Commission européenne et de la Banque européenne d'investissement signale que l'accès aux financements pour les jeunes agriculteurs est rendu plus difficile : *“les entreprises agricoles dirigées par de jeunes exploitants ont moins de chances d'obtenir le financement demandé, [...] et le taux de rejet de leurs dossiers est également supérieur”*.

Ces quelques facteurs exposés ci-contre participent donc à l'effritement de la structure agricole locale et remettent en cause sa pérennité. Des questionnements à des échelles plus locales semblent essentiels afin d'affirmer de nouvelles ambitions agricoles et dans l'objectif de tenter de contrer cette conjoncture supranationale.

1 - Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture ! » menée en 2020 par le CESE (Conseil Économique Social et Environnemental)

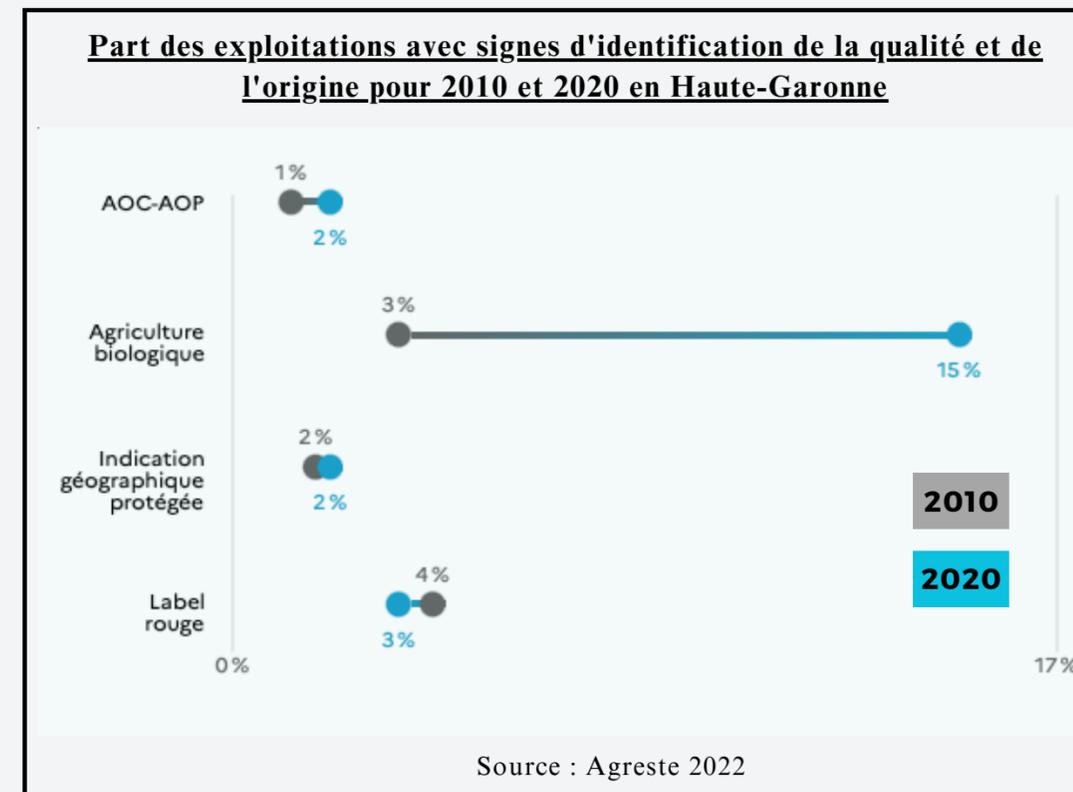
L'agriculture métropolitaine face au vieillissement



Le territoire métropolitain toulousain se situe à l'interface entre des territoires de productions diverses, avec les coteaux du Lauragais et l'ouest toulousain qui produisent en majorité du blé dur. Le tournesol et les blés de force sont aussi très cultivés.

Le maraîchage occupe également une place assez importante dans la production locale. La production viticole est aussi présente à proximité de la métropole avec le Frontonnais au nord. Au sud de la métropole, et donc de la Haute-Garonne, on retrouve également de la polyculture et élevage jusqu'aux estives des Pyrénées. On observe aujourd'hui que la production agricole reste encore dans un schéma classique avec une production principalement tournée vers les céréales.

À l'échelle départementale on observe qu'il y a une progression quant au nombre d'exploitations qui labélisent leurs productions entre 2010 et 2020. Cette tendance départementale est aussi suivie par la métropole, qui à travers son PAAM fixe plusieurs objectifs pour aller dans ce sens.



Les initiatives pour répondre à la demande croissante en produits biologiques locaux de qualité sont nombreuses, mais nécessitent un changement d'échelle pour permettre un accès à tous à une alimentation saine et durable.

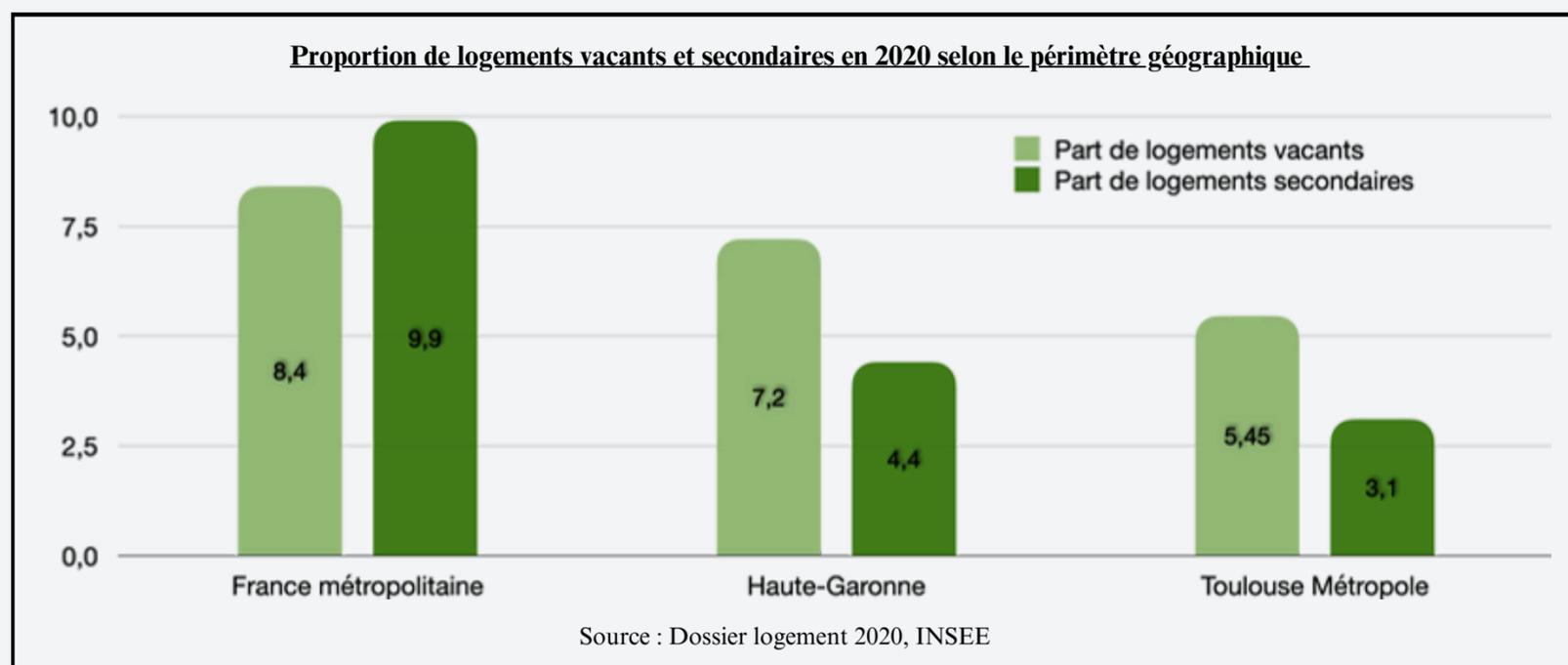
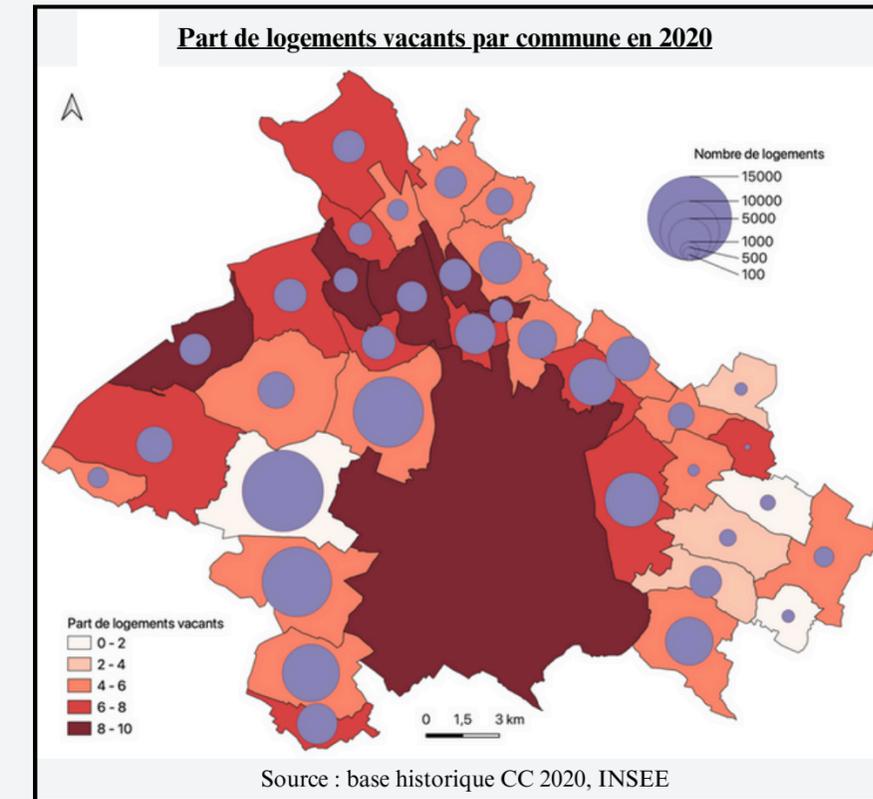
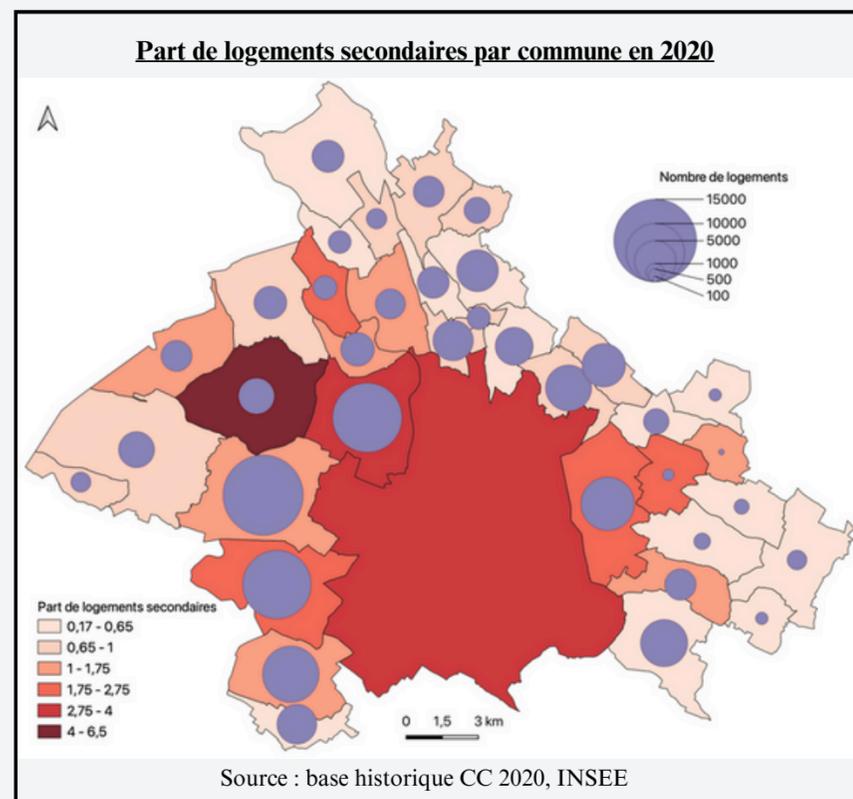
Malgré la présence d'opérateurs économiques dans la métropole, 75 % des achats de produits agricoles et agroalimentaires sont importés et 91 % de la demande n'est pas captée par le territoire. Une surface agricole 20 fois supérieure à celle de Toulouse Métropole serait nécessaire pour nourrir sa population.

Le Marché d'Intérêt National (MIN), outil de Toulouse Métropole qui concentre les acteurs de l'offre et de la demande alimentaire et permet de distribuer des volumes importants, joue un rôle prépondérant de structuration de filières régionales. En 2022 les ventes de produits agricoles bio sur le MIN représentaient 10 % et les produits locaux 5 %.

La problématique du logement accrue par le contexte métropolitain

De manière générale, lorsqu'on regarde les chiffres du parc immobilier de Toulouse Métropole, on constate un très grand écart entre les chiffres de la commune de Toulouse et ceux des autres communes, ce qui rend l'interprétation difficile. Cependant, sur ces deux entrées qui sont présentées ci-contre, le poids démographique de cette commune n'influe pas sur les données statistiques.

Pour certaines communes à dominantes plus rurales, le parc existant est un stock de logements à ne pas négliger et sur lequel il faudrait davantage s'appuyer afin de répondre aux besoins.



Cependant, à partir de ces deux cartes et ce graphique, on observe une certaine tension vis à vis de l'accès au logement, ce qui complexifie logiquement l'entrée sur le marché pour les maraîchers. Cette observation réduit également le champ d'intervention sur le parc existant dans l'objectif de trouver des solutions rapides et simplifiées pour les maraîchers.

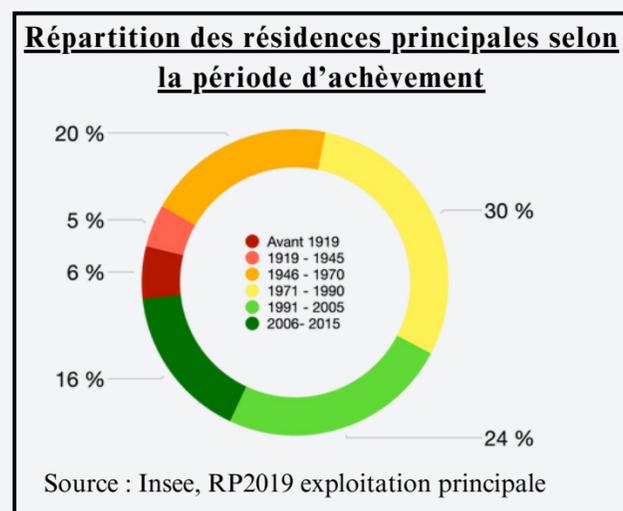
Coût et contraintes d'accès au logement privé

Pour l'ensemble de la population, le logement constitue aujourd'hui le principal poste de consommation des ménages (Borg, 2008), qui consacrent plus du quart de leurs ressources aux dépenses liées à l'habitation (si ce n'est plus). Selon l'INSEE, la part des dépenses contraintes dans le revenu des ménages est passée de 12% dans les années 1960 à 29% en 2019. Ces dépenses comprennent les frais de logement, les assurances et services financiers, les dépenses en télécommunications et télévision.

Les dépenses en logement n'ont quasiment jamais cessé de s'élever, de 9% à 23% du budget des ménages, du fait de la hausse des loyers mais aussi du prix de l'électricité, du gaz et de l'ensemble des autres charges liées à l'habitation. Ce dernier élément est à corrélérer avec ce graphique qui détaille les périodes d'achèvement des résidences principales, et donc témoigne des potentiels logements avec de faibles niveaux de performance énergétique. On remarque que 60% de ces résidences principales sont construites avant 1991 et donc lorsque les normes de performances n'étaient pas en place.

Cette progression correspond pour partie à une amélioration de l'habitat (donc un effet de qualité) mais aussi à un enrichissement des bailleurs : à qualité équivalente, les loyers ont augmenté.

La hausse des dépenses contraintes n'a pas du tout le même effet selon les niveaux de vie. Pour les 20% les plus pauvres, ces dépenses représentent près du tiers de leur revenu, contre moins d'un cinquième

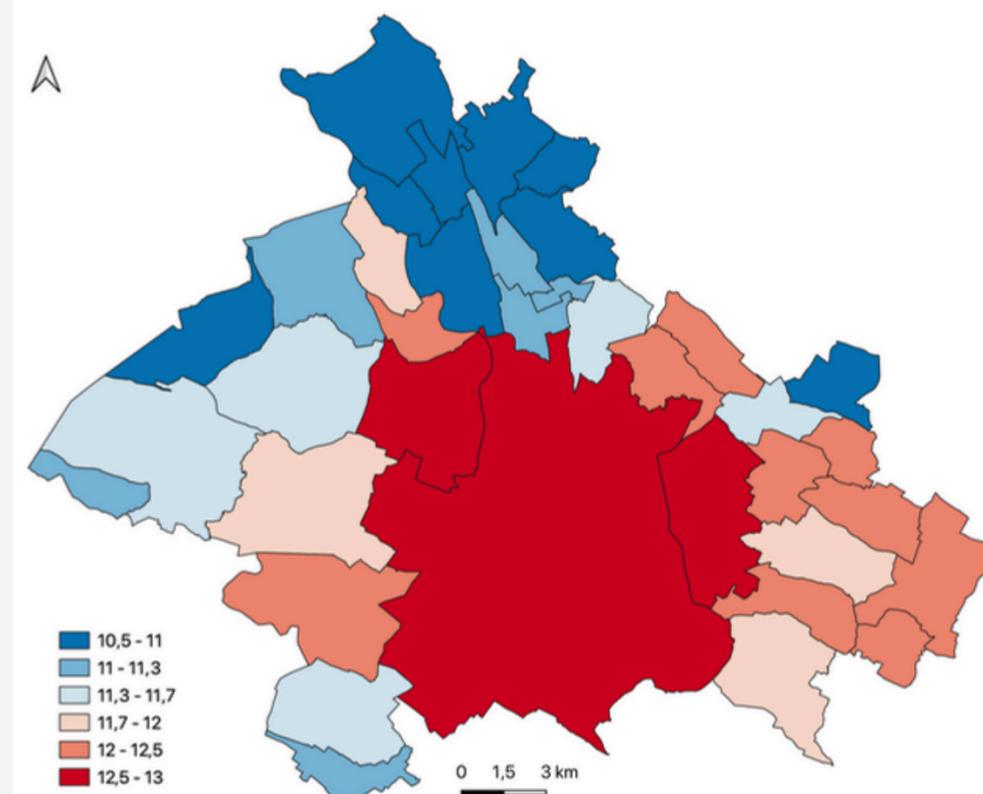


pour les 20% les plus riches, selon une étude de l'INSEE (données 2017).

Loyer mensuel (CC) par type de logement selon le coût moyen du m2 de la Métropole :

- T1-T2 (≈ 40 m2) = 465 €
- T3 (≈ 60 m2) = 697 €
- T4 (≈ 80 m2) = 930 €
- T5 (≈ 100 m2) = 1162 €

Loyer d'annonce (charges comprises) moyen par m2 dans le parc locatif privé par commune en 2023 (en Euro)



Source : Estimation de l'ANIL, à partir des données du Groupe SeLoger et de Leboncoin, du troisième trimestre 2023

Face au coût du logement élevé, il s'avère qu'accéder à ces biens reste difficile pour les maraîchers. Si le salaire moyen annoncé dans les institutions pour un maraîcher est d'environ 1400€ net par mois, Des études et témoignages indiquent d'autres chiffres. Certains maraîchers toucheraient autour de 800€ net / mois. Il apparaît également que dans le pire des cas, certains ne se versent aucun salaire.

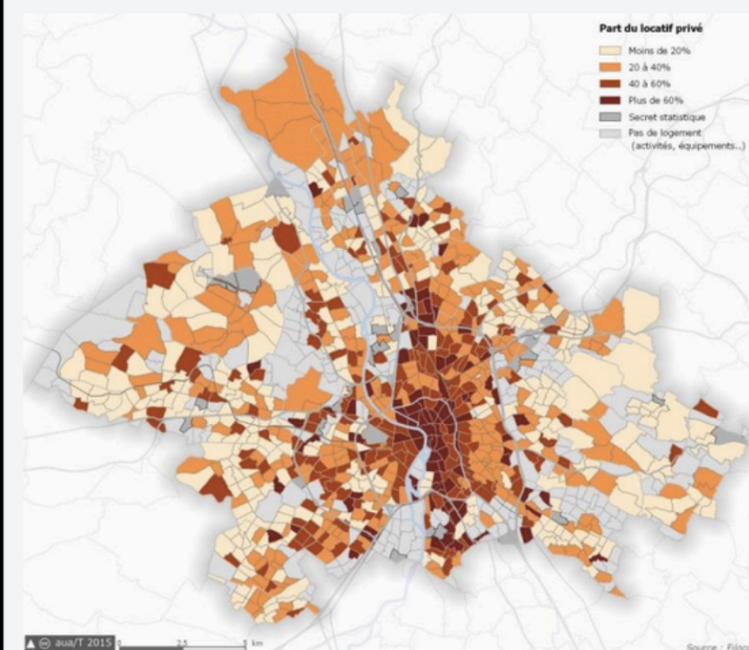
Un déséquilibre de l'offre du logement privé

La localisation des différents types de logements est contrastée : les petits logements sont davantage concentrés sur la commune de Toulouse (4 fois plus de T1, T2 et T3) tandis que les grands logements se situent principalement dans le reste de la métropole. En revanche, le volume de grands logements (T4 et plus) est identique entre ville-centre et périphérie. Cette répartition résulte du type d'habitat qui diffère selon les territoires : en 2013, 84% des logements de la ville-centre sont situés dans des immeubles collectifs, alors que plus des deux tiers des résidences principales sont des maisons sur les autres communes de la métropole. En périphérie, les constructions de ces vingt dernières années se sont orientées vers de l'habitat individuel. Alors qu'un logement sur deux sur la ville-centre a été construit avant 1970, cette proportion s'inverse en périphérie où près de la moitié de l'offre de logement date d'après les années 1990. Néanmoins, au-delà de la distinction ville-centre/périphérie, des situations de plus grande diversité du parc de logements existent, au sein même de Toulouse et dans les communes de première couronne ayant construit des grands ensembles dans les années 1960 ou mis en œuvre des opérations publiques importantes sur la période récente, comme Colomiers, Blagnac, Balma ou Cugnaux, où la part de logements collectifs y est supérieure à 40%.

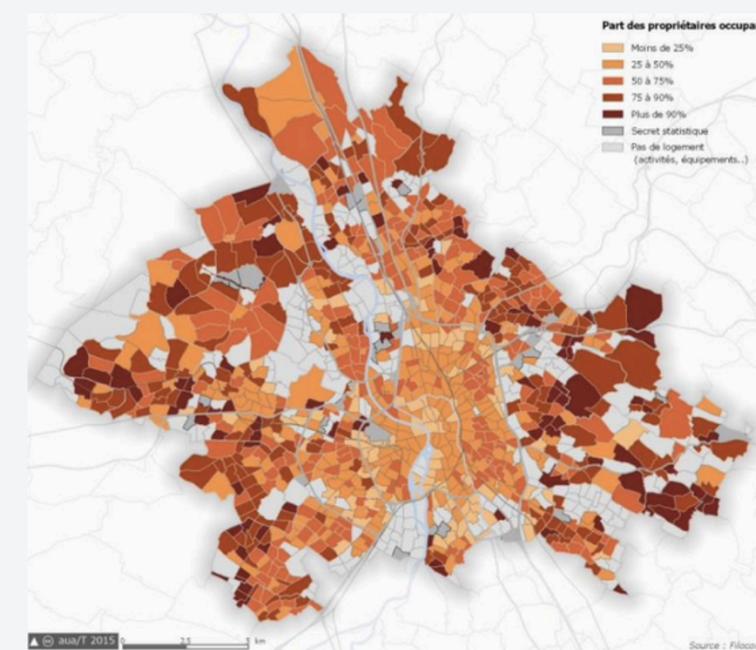
Plus globalement, une diversification du type d'habitat s'opère en périphérie où la production de logements neufs collectifs a fortement augmenté depuis dix ans, expliquant une hausse de la part des petits logements (+ 44% de 2003 à 2013).

Ainsi, seules neuf communes disposent d'un taux de logements collectifs inférieur à 10%, dont cinq ne comptent aucun immeuble collectif sur leur territoire, notamment dans l'est de l'agglomération. Cette spécialisation des territoires en matière de type d'habitat est à corréliser avec les différents statuts d'occupation. Sur Toulouse, les deux tiers de l'offre de logements sont en location, dont la moitié dans le parc privé. Ces proportions s'inversent en périphérie où les deux tiers de l'offre de logements sont en propriété occupante. Par ailleurs, le nombre de pièces et la superficie des logements diffèrent selon les secteurs : en périphérie, l'offre pour des propriétaires occupants se compose à 85% de grands logements, essentiellement en individuel, tandis qu'ils ne sont qu'un peu plus de la moitié sur Toulouse. Plus du tiers du parc locatif privé en périphérie est constitué de grands logements, pour 14% sur Toulouse.

Part des logements pour de la location dans le secteur privé au sein des résidences principales à la section cadastrale en 2013



Part des logements pour de la propriété occupante au sein des résidences principales à la section cadastrale en 2013



Source : AUAT - PLUiH 2019

Une polarisation de l'offre de logement sociaux

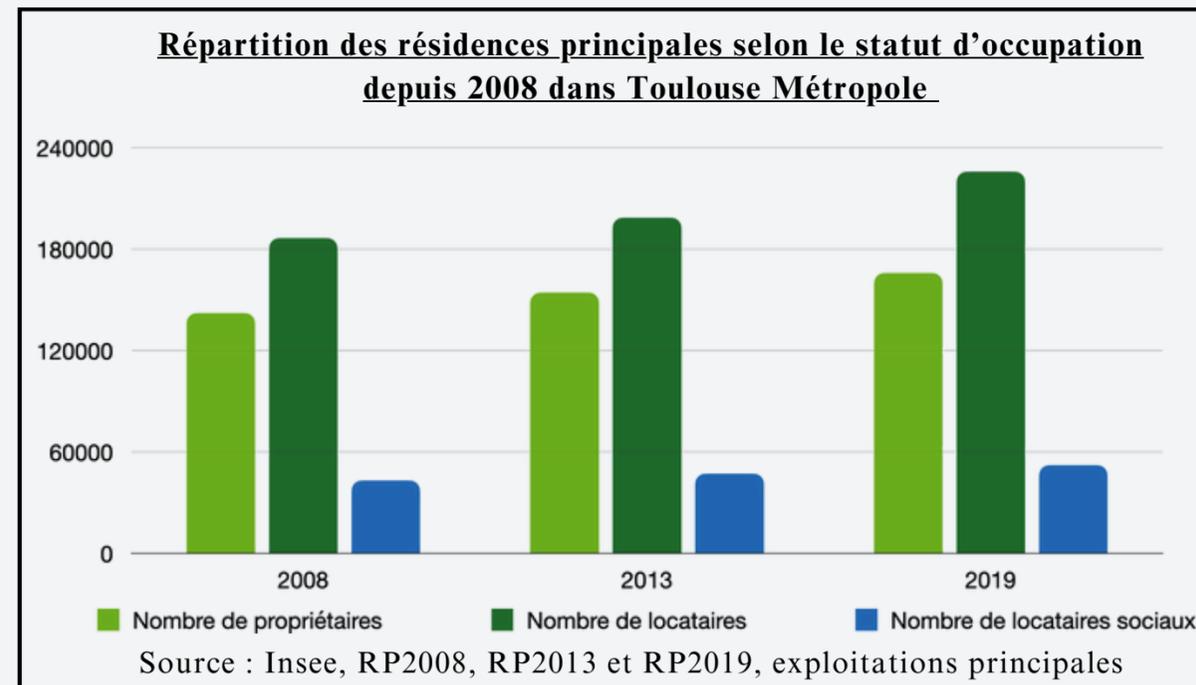
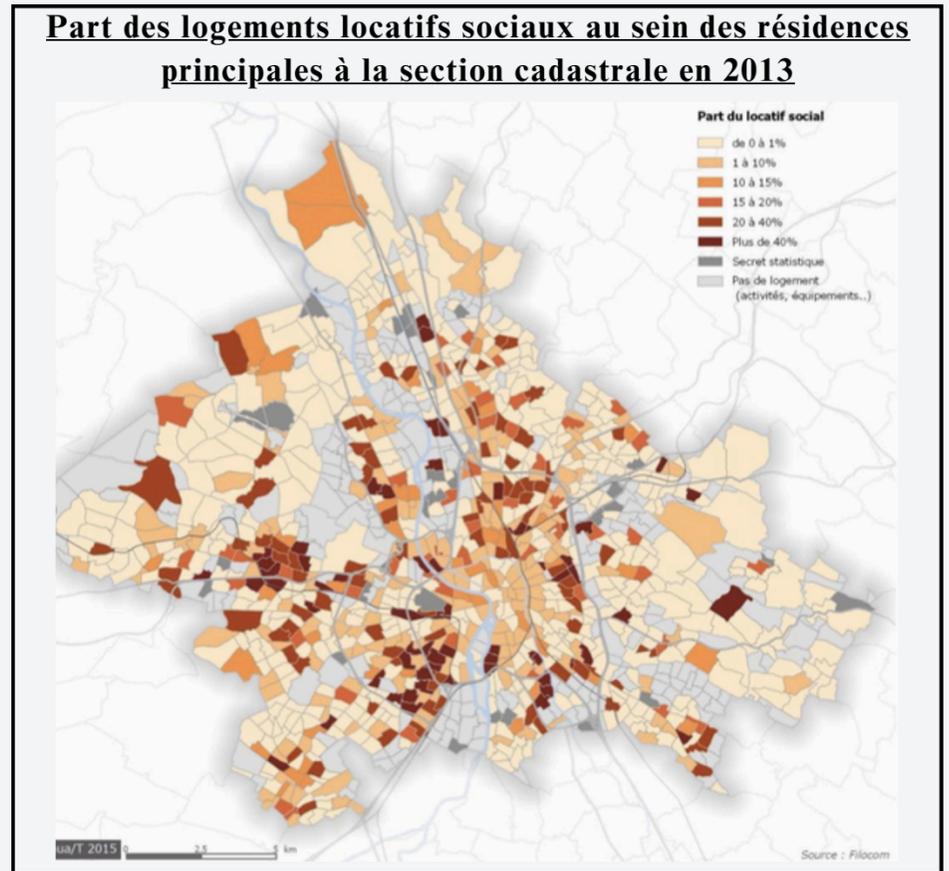
Les déséquilibres de la répartition de l'offre locative sociale constituent une autre caractéristique de la métropole. Au 1er janvier 2014, Toulouse Métropole regroupe 55 460 logements locatifs sociaux, soit près de 16 % des résidences principales. Ce parc est essentiellement concentré sur Toulouse (39 750 logements sociaux) et sa proche périphérie.

Un tiers du parc social s'est construit entre 1949 et 1974, correspondant à la mise en œuvre de la politique d'édification des grands ensembles pour répondre aux besoins en logements de l'ensemble de la population. Cette politique s'est ensuite intensifiée dans les « villes nouvelles » du Mirail et de Colomiers. Au 1er janvier 2014, plus du tiers du parc social est localisé dans ces nouveaux quartiers devenus quartiers prioritaires de la Politique de la Ville.

Face au déficit de logements sociaux et aux déséquilibres de l'offre, Toulouse Métropole a engagé une progression de la programmation locative sociale depuis les années 2000, permettant un rééquilibrage progressif de l'offre et une plus grande diversité d'habitat dans les quartiers toulousains et les communes limitrophes.

Aujourd'hui, les segmentations du parc renvoient aux spécialisations territoriales dans le développement du type d'habitat, avec leurs conséquences sur les déséquilibres sociodémographiques, notamment en termes d'accueil de familles.

Toutefois, ce parc est en voie de diversification sur tous les secteurs. Ainsi, le déploiement récent du parc locatif privé et social, introduit une diversité d'habitat, permettant une gamme de logements élargie pour répondre aux besoins des populations actuelles et futures.



Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales

Lecture : En 2008 142 129 personnes étaient propriétaires occupants de leur logement, tandis que 186 549 personnes étaient locataires, dont 43 057 dans le parc locatif social

Focus sur la commune de Colomiers

21 ha

SAU en 2020

3

Exploitations agricoles recensées en 2020

285

Logements vacants en 2018

4469

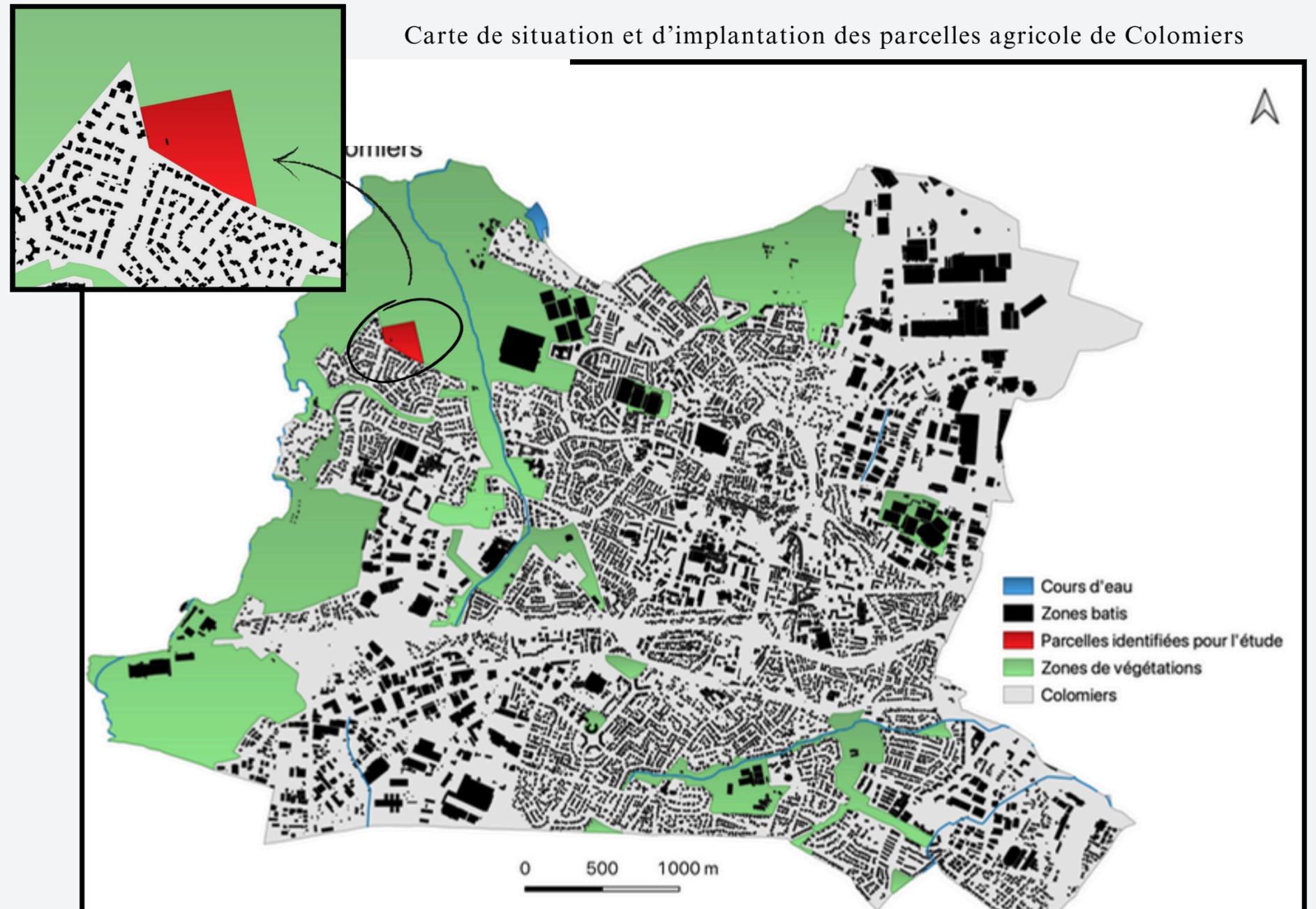
Logements sociaux en 2022

51%

Des logements principaux construits entre 1946 et 1990

11,95 €/m²

Coût moyen du logement en 2023



Chiffres issues des données précédemment utilisées

Focus sur la commune de Cugnaux

33 ha

SAU en 2020

2

Exploitations agricoles recensées en 2020

443

Logements vacants en 2018

1515

Logements sociaux en 2022

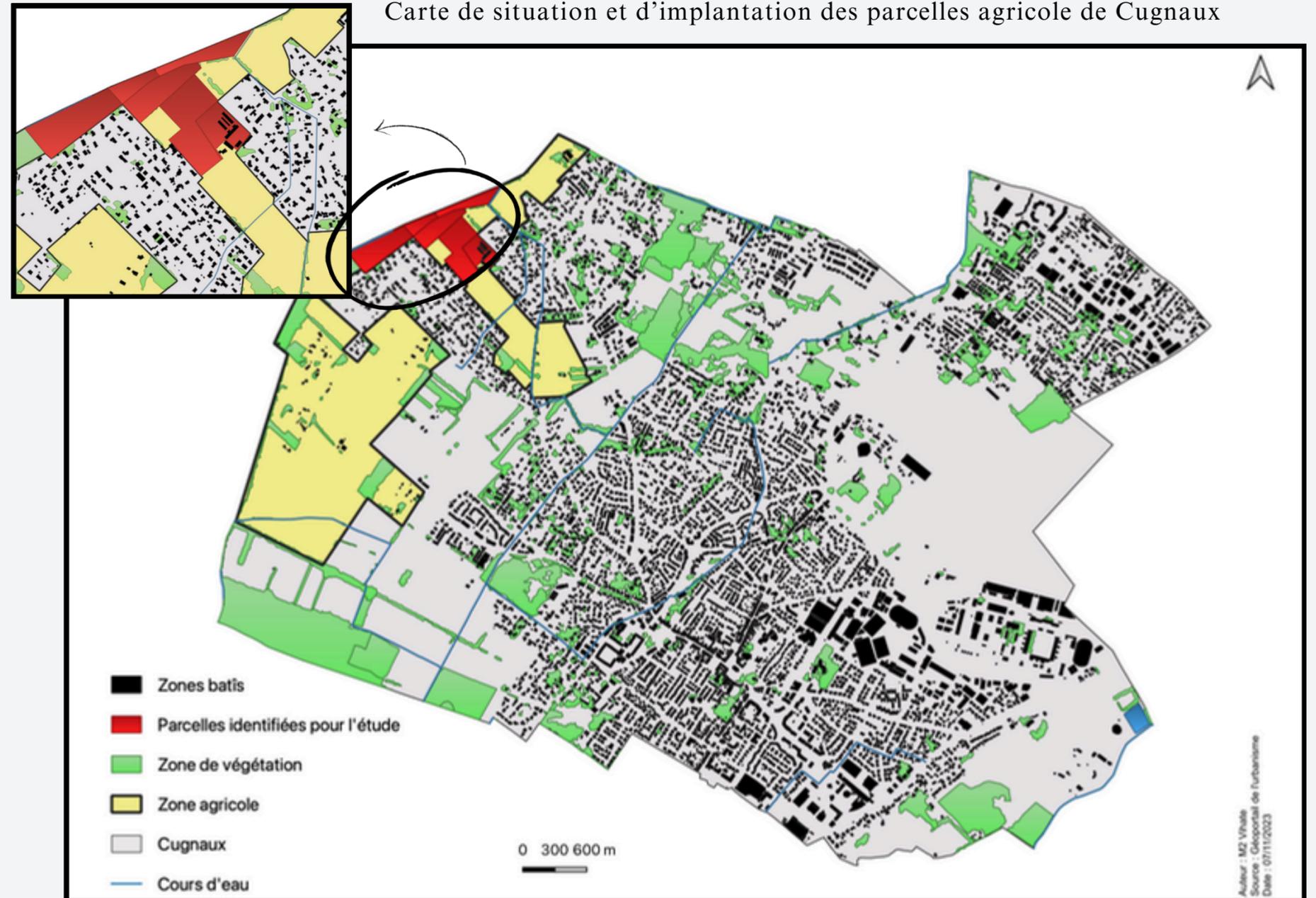
42%

Des logements principaux construits entre 1946 et 1990

11,45€/m²

Coût moyen du logement en 2023

Carte de situation et d'implantation des parcelles agricole de Cugnaux



Focus sur la commune de Pibrac

1606 ha

SAU en 2020

18

Exploitations agricoles recensées en 2020

243

Logements vacants en 2018

346

Logements sociaux en 2022

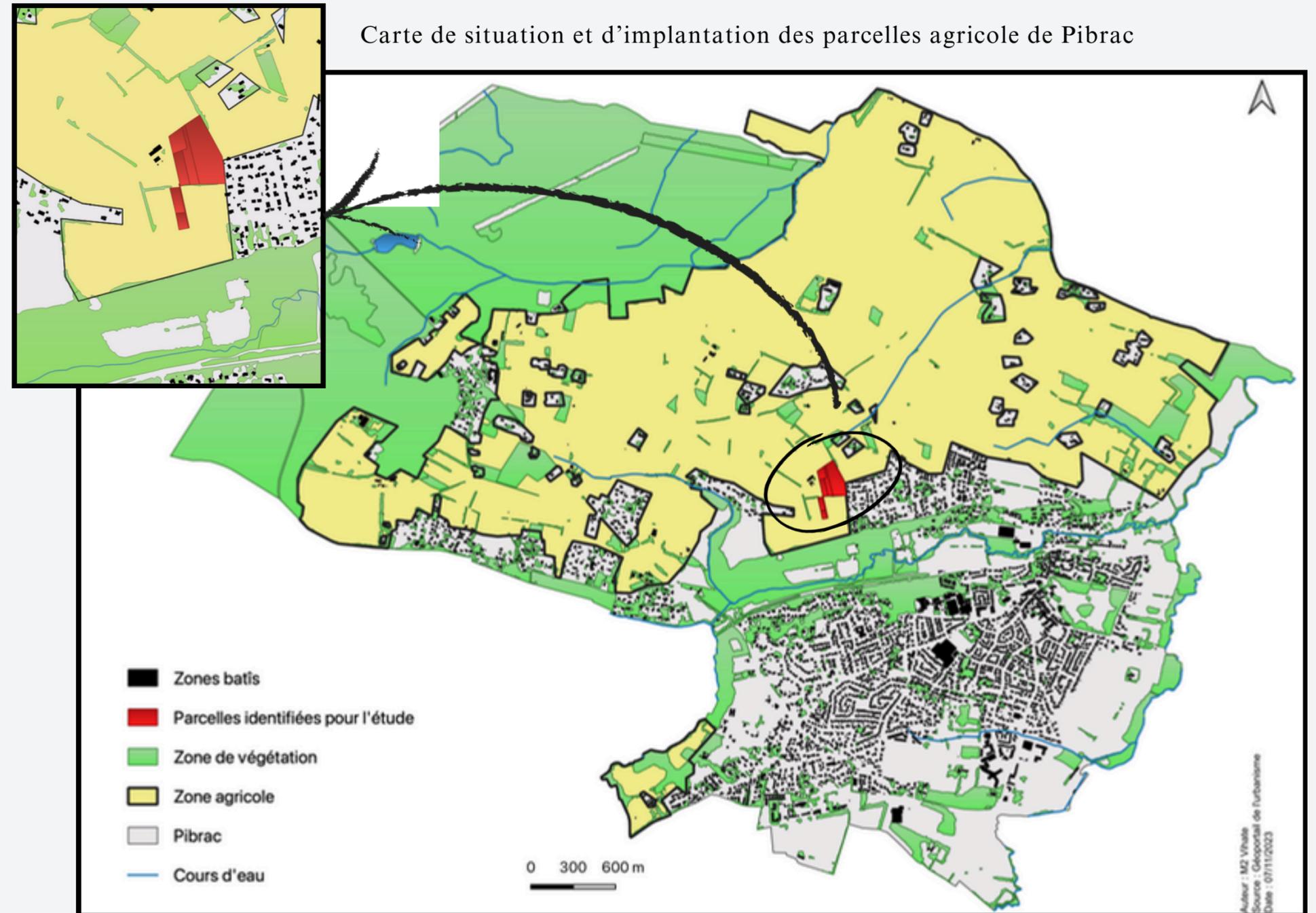
48,5%

Des logements principaux construits entre 1946 et 1990

11,7€/m²

Coût moyen du logement en 2023

Carte de situation et d'implantation des parcelles agricole de Pibrac





3 - Quels sont les besoins des porteurs de projets en matière de logement



Quels besoins remontent des porteurs de projets

L'objet de cette étude, qui porte sur la question du logement des maraîchers, est issu de constats d'échecs d'installations d'agriculteurs à cause d'un problème de logement. Il nous a donc paru important de mieux comprendre le besoin des porteurs de projets en termes de logement. Les paragraphes suivants synthétisent des informations issues de la littérature ou d'entretiens.

Dossier Campagnes Solidaire de 2023



En juin 2023, le journal Campagnes Solidaires de la Confédération Paysanne publie un dossier intitulé “Le logement, frein à la reprise des fermes”. Les articles de ce dossier font ressortir la problématique du logement des agriculteurs qui s'installent sur des terres, principalement en territoires ruraux, dépourvues de logement car les cédants ne sont pas en capacité financière de trouver un autre logement ou car les bâtiments sont vendus hors contexte agricole. En plus de devoir habiter en dehors de la ferme, ces nouveaux exploitants sont confrontés à des difficultés pour trouver un logement (location ou accession à la propriété) à cause de leurs faibles revenus et/ou du peu d'offres.

Le métier comporte des conditions de travail comme de la surveillance et des astreintes, qui sont plus facilement acceptées si le logement est situé sur la ferme ou à proximité.

Rapport RELIER de 2018

En 2016, l'association RELIER a lancé une enquête sur l'habitat des agriculteurs : « Habitat paysan, habitat des paysans ».



L'objectif de cette enquête était d'affiner les problématiques de l'habitat et du logement dans la perspective de l'installation et du maintien de l'activité agricole. Elle a été menée auprès de fermiers installés et de porteurs de projet, ainsi que de quelques propriétaires exploitants et des proches de fermiers, dans le cadre de l'appel à projet Mobilisation Collective pour le Développement Rural « Agriculture et innovation sociale » (MCDR AGIS).

Les retours du questionnaire en ligne ont été les suivants :

“ **Les profils des répondants** : 115 réponses en ligne (dont 111 utiles) ont été recueillies en 1 mois et demi, du 5 août au 22 septembre 2016. Ce sont en majorité des personnes impliquées dans des formes d'agriculture « paysanne », « citoyenne » et/ ou « biologique » pour reprendre les mots qu'elles emploient ; une part importante sont des « non issus du milieu agricole » (NIMA).

Quels besoins remontent des porteurs de projets

Parmi les répondants :

- On trouve autant de fermiers installés que de porteurs de projet (autour de 30 % des réponses respectivement), quelques propriétaires exploitants et des proches de fermiers.
- Plus de la moitié des répondants ont entre 30 et 40 ans ; un tiers entre 40 et 60 ans.
- Concernant la localisation du logement, 55% habitent sur la ferme ou le lieu du projet agricole, 10 % résident à proximité relative de l'activité (moins de 3 km), les 25 % restant vivent assez loin de l'activité (plus de 3 km). Les seuils retenus pour cette notion de proximité se discutent.

Perception positive de l'habitat : Plus de 50% des répondants trouvent leur logement confortable et chaleureux. La perception du coût et de la fonctionnalité est nuancée, avec une majorité considérant positivement les habitations anciennes. La proximité de la ferme, l'espace, et la lumière sont les éléments les plus appréciés. La rénovation, en particulier l'isolation thermique et les modes de chauffage, est la principale thématique d'amélioration.

Occupation des espaces : Plus de la moitié des logements sont occupés par des familles avec enfants, suivies de couples puis de personnes seules.

Les **habitations légères réversibles**, comme les caravanes et les yourtes, sont présentes sur un tiers des fermes. Assez logiquement, les modes mobiles ou plus restreints en place sont davantage utilisés de manière circonscrite dans le temps : accueil à la ferme, phase d'installation ou de test, ou temps d'un chantier... Néanmoins certains l'adoptent plus longuement, par choix ou par nécessité. Ces espaces sont souvent associés à un terrain extérieur bien approprié, véritable prolongation de l'habitation. La yourte est surtout utilisée comme un habitat permanent, pensé pour être pérenne. La présence d'habitat léger est plus importante sur les fermes où vivent des couples avec enfants que les autres dans l'échantillon ; plusieurs motifs apparaissent : l'habitat peut être utilisé comme une annexe du type chambre d'ami, des parents ou de proches, salle d'activité, voire rangement. Des personnes seules ou en couple sans enfants trouvent plus facilement à se loger dans l'existant ou à l'extérieur de la ferme. Enfin, ce type d'habitat est parfois d'autant plus recherché avec de jeunes enfants pour la possibilité de vivre sur la ferme, le rapport à la nature, sa souplesse et son coût modique.

Espaces collectifs et gestion : 22% des répondants mentionnent des espaces collectifs sur la ferme, principalement dédiés à l'accueil convivial. La moitié de ces espaces sont mis à disposition par un particulier, et un tiers sont en propriété collective. Les avantages cités incluent le coût partagé, l'espace dégagé, et le renforcement des liens sociaux.

Facteurs financiers et fonciers : Les principales difficultés d'accès à un logement sont financières, suivies de l'indisponibilité ou de l'inexistence de logements à proximité de l'activité. Les relations entre habitants, porteurs de projets, et accueillants sont globalement bonnes.

Adaptation de la réglementation : La majorité est favorable à des dispositions permettant l'installation d'habitats paysans en zones naturelles, agricoles, ou forestières, tout en soulignant des points de vigilance tels que le mitage, la préservation des terres agricoles, et les risques de dérives ou de spéculation. Ils insistent sur la nécessité d'engagements et de contrôles pour préserver la vocation agricole des terres. Concernant les évolutions possibles en matière de réglementation, la plupart des répondants considèrent opportunes l'autorisation d'habitat paysan sur zones naturelle ou agricole ; les couples (avec ou sans enfants) sont plus nombreux que les personnes vivant seules à les estimer indispensables, peut être parce qu'ils s'estiment moins mobiles et ressentent davantage la nécessité de la proximité entre le logement et le lieu de travail. Au niveau des métiers, ce souhait semble encore plus marqué pour les maraîchers et les éleveurs.”



Entretien avec ADEAR 31

L'ADEAR 31 a été créée en 2017 par et pour des paysan(ne)s. Les salariés accompagnent les porteurs de projets dès la naissance d'une envie (appui technique, juridique, financier) jusqu'à 4 ans après l'installation. En 2022, l'ADEAR 31 accompagnait une 100aine de porteurs de projets en phase de réflexion et d'installation et une 40aine d'exploitant en phase post installation.

En ce qui concerne le logement, l'ADEAR 31 rencontre beaucoup de personnes qui portent des projets incluant un désir d'habiter sur l'exploitation. Lors de l'accompagnement, un des axes de réflexion porte sur les avantages et inconvénients de la localisation du logement notamment avec la **séparation vie privée/vie professionnelle**.

Les porteurs de projets interrogés

Afin de mieux comprendre les besoins en logement des porteurs de projets suite à cette recherche bibliographique, nous avons réalisé 6 entretiens avec des exploitants ayant déjà eu une exploitation dans la métropole, étant déjà installés ou des porteurs de projets en cours d'installation.

Les comptes rendus des entretiens sont synthétisés dans le tableau présenté en Annexe 1 dont un extrait est présenté ci-contre.

PROFIL			
Date entretien	Age	Genre	Situation matrimoniale
04/01/2024	25	Femme	En couple
19/01/2024	37	Homme	En couple avec enfant
22/01/2024		Homme	En couple
20/01/2024	51	Homme	En couple avec enfant
21/01/2024	36	Homme	Seul
24/01/2024		Homme	En couple sansenfant

La ferme Borde Bio à Toulouse (31)

A Toulouse, la ferme Borde Bio dispose d'1,7 ha de cultures et propose du maraîchage sous serre et en plein champ. Alors que la ferme démarre son agriculture biologique dès 1982, c'est en 2012 que Toulouse Métropole devient propriétaire du foncier via l'EPFL (Etablissement Public Foncier Local).

C'est également en 2012 que F.S se reconvertit : ancien commercial dans la vente de fruits et légumes en périphérie toulousaine, il répond à l'appel à projet de la Ferme Borde Bio pour se reconvertir dans le maraîchage.

Dans le cadre de l'acquisition de la ferme par la métropole, c'est l'Etablissement Public Foncier Local (EPFL) qui devient propriétaire de la maison attenante à l'exploitation. De ce fait, il est stipulé dans l'appel à projet que le logement est à destination du porteur de projet qui reprendra l'exploitation. Ce dernier paye un loyer mensuel à l'EPFL.

La question du logement a été directement intégrée à la rédaction de l'appel à projet, et constitue un facteur facilitant pour le porteur de projet, d'autant plus dans le cas d'une reprise d'activité.

La volonté de reconversion de l'exploitant s'accompagne d'une recherche de tranquillité et de réduction des déplacements quotidiens. Le logement sur la ferme lui permet de gérer au mieux ses productions et de gagner en temps libre pour lui et sa famille, tant et si bien que depuis 2022, sa conjointe également s'est reconvertie et travaille sur l'exploitation. Un exemple marquant : son ancien associé, avec qui il a repris la ferme en 2012, a abandonné le projet au bout de 4 ans car les trajets répétitifs (domicile-travail) de près de 25 minutes en voiture n'étaient plus gérables sur le long terme.

La ferme compte aujourd'hui 8 employés à temps plein. F.S et un des collaborateurs, vivant à moins de 10 minutes à pied, sont les seuls en capacité de gérer les ajustements réguliers du climat des serres du fait de leur proximité.

Le logement sur l'exploitation se présente dans ce cas précis comme un moyen de mieux gérer les cultures maraîchères, mais aussi de mieux profiter de son temps libre et de sa vie de famille, en supprimant les temps de trajet domicile/travail.



La ferme de Salsas à Quint-Fonsegrives (31)

Cette ferme est l'exemple même qu'un projet agricole de ferme communale se construit main dans la main entre la collectivité et l'agriculteur et que la question du logement y est essentielle. De plus, de par la proximité de Quint-Fonsegrives, ce projet permet à la métropole toulousaine de se référer à une expérience locale.

La ferme de Salsas a été achetée par la commune en 2008 avec l'aide de la SAFER. Avec le rachat de cette ferme, l'objectif de la mairie est de garder une activité économique agricole sur ses terres. Ainsi, après calcul des coûts de rénovation de la ferme, la mairie de Quint-Fonsegrives s'est tournée vers Toulouse Métropole afin de rénover le bâti et de mener à bien le projet.

Le projet de la ferme Salsas comprend 3 phases :

- Rénovation de l'exploitation agricole, notamment en rénovant les arrosages, en effectuant l'expertise patrimoniale arborée etc...
- Renforcement du bâti en fonction du projet et adaptation
- Rénovation de l'habitat main dans la main avec l'agriculteur sélectionné.

En 2016 un appel à projet est lancé par la commune et courant 2017 le premier agriculteur pour occuper le site est choisi. Cette ferme s'organise juridiquement en deux baux :

- le logement (corps de ferme) est régi par un bail classique
- la parcelle agricole par un bail rural.

Ainsi, la séparation des deux espaces (parcelle et logement) représentent quelques avantages. En effet, si l'agriculteur souhaite partir de son logement, il ne perd pas souveraineté sur la parcelle cultivée et la commune récupère le bien et peut le remettre à la location.

Le corps de ferme, réhabilité par la mairie, est également constitué de deux salles pédagogiques qui permettent des échanges avec l'agriculteur et les différentes écoles à proximité, d'un logement (T3 pouvant accueillir un ménage constitué de deux personnes), un bâtiment technique de 120m² et les serres de 40m².

Les avantages de ce projet sont nombreux, en effet le logement se trouvant directement sur la parcelle exploitée. L'agriculteur est assuré d'améliorer la sécurité du site par sa présence. De plus, la proximité avec la serre permet des ajustements techniques à tout moment de la journée/nuit, ce qui est nécessaire lors de l'activité maraîchère. Enfin, en travaillant main dans la main avec le porteur de projet lors de la construction/rénovation de la ferme, la commune peut adapter ses critères de rénovations sur écoute des besoins du maraîcher mais peut aussi diffuser ses prérogatives de manière plus aisée.

Les porteurs de projets de maraîchage

Suite à la réalisation d'entretiens avec les différents porteurs de projets identifiés dans le tableau, nous sommes à même de mieux comprendre les attentes des maraîchers face à la question du logement.

La majorité de ces derniers identifient comme **nécessaire, ou à minima préférable le fait d'habiter sur l'exploitation**. Les opérations de maraîchage, sous serres notamment, requièrent des ajustements de températures précis et récurrents, pouvant demander plusieurs **interventions quotidiennes voire nocturnes**.

Le temps de trajet acceptable de l'habitation à l'exploitation serait donc d'une **dizaine de minutes à pied** maximum pour la majorité des exploitants. Le logement sur place ou en directe proximité permet également une **surveillance de l'exploitation et du matériel agricole**. Un autre argument notoire est celui de la réduction du temps de trajet. En majorité en reconversion, la volonté des porteurs de projets de se rapprocher de la terre s'accompagne d'une recherche de localité et de **moins de temps consacré aux déplacements pendulaires quotidiens**.

Se pose tout de même la question de la partition entre le temps du travail et le temps du repos : l'habitation au cœur du lieu de travail peut poser problème dans le lâcher prise et la coupure entre le personnel et le professionnel.

Si la disponibilité d'un logement attenant à la ferme a été un facteur facilitant pour certains, la recherche de logement à proximité dans le cas échéant a été compliquée pour d'autres. Un des interrogés nous le signifie lors de son entretien : "Le logement sur la ferme, c'est sur, ça a été un gros plus". Les arguments sont généralement ceux du coût du déménagement : "Entre le déménagement de la maison qu'on avait sur place, avec ma compagne et les enfants, et le déménagement du matériel agricole, surtout qu'on a des tunnels, ça fait beaucoup".

La situation géographique des exploitations, en périphérie toulousaine, les projette sur un **marché immobilier tendu**. Dans le cadre d'une reprise d'activité, les moyens financiers de ces derniers ne leur permettent souvent pas d'investir dans le foncier, ou de payer des loyers élevés, d'autant plus que la taille des logements apparaît comme un critère important lorsque l'exploitant est accompagné de sa famille.

L'accompagnement vers le **logement social** par certaines mairies en lien avec des bailleurs sociaux a donc été grandement apprécié. Un des porteurs de projet interrogés stipulait lors de son entretien qu'en échangeant avec la mairie, il a pu bénéficier d'un fléchage vers un logement social dans le cadre des commissions d'attribution des logements sociaux disponibles sur la commune. La commune étant en capacité de proposer des dossiers à l'examen, il semble judicieux de ne pas écarter cette solution pour permettre aux porteurs de projet de trouver un logement à long terme dans les communes cibles. Le problème reste la disponibilité du parc de logement social sur la commune.

Si la perspective de s'installer en habitat léger semble ne pas ravir les porteurs de projets sur le long terme, du fait d'un manque de confort, et de la taille des structures envisagées, elle reste envisageable comme **solution temporaire**. L'habitat léger semble se présenter comme solution dans l'attente d'un logement pérenne, adapté à leur situation et à leur budget. Pour autant, il n'est pas perçu comme une situation enviable sur le long terme. Une seule personne conçoit de l'habitat léger comme un logement permanent.

Avec le recul, les interrogés stipulent que lorsque la **recherche de logement a été accompagnée**, (que ce soit en intégrant un logement à l'appel à projet, ou en fléchant vers du logement social) elle a été facilitée, et a constitué un **critère important dans la réponse à l'appel à projet**.

Lorsqu'ils n'ont pas été accompagnés dans leur installation, la recherche s'est avérée parfois compliquée. Il en ressort qu'un accompagnement aurait été souhaitable, ne serait-ce que sous forme de pistes à envisager.

En conclusion sur le besoin d'un logement des porteurs de projet, il semble important de noter que :

- une majorité souhaite **habiter sur l'exploitation** afin d'avoir des conditions de travail plus acceptables,
- en l'absence de logement présent, **l'habitat léger** peut être envisagé, notamment lors de la **période d'installation**

Ces différents points montrent l'importance de réfléchir à la question du logement dans les appels à projet de maraîchage portés par les communes. En effet l'ensemble des porteurs de projets contactés a montré un grand intérêt à participer à des entretiens. Leurs retours mettent en lumière un manquement global de considération de la question du logement dans ces appels à projet.

Quand bien même les besoins des différents porteurs de projet restent **spécifiques à leurs situations et attentes** individuelles, les communes sont en mesure d'aborder cette question dans un cadre souple permettant une définition des **possibilités d'installation** près des exploitations. Il s'agit de connaître les solutions de logement potentielles selon les spécificités des communes, et le zonage réglementaire attendant : quelles constructions possibles, quel parc de logement social existant, quel logement communal disponible, quelles possibilités d'installation d'habitat léger...

La mise à disposition d'un habitat léger semble être une solution à **court terme** profitable en l'attente d'une solution plus pérenne, et permet à la commune de loger l'exploitant sans se heurter aux facteurs de constructibilité réglementée, et à moindre coût.

L'enjeu pour les communes apparaît avant tout comme celui de **faciliter** l'installation du porteur de projet, en l'accompagnant, et en lui montrant les différentes **possibilités** de logement.



4 - Quelle réglementation applicable ?



Quelle contrainte à la construction de logements en zone agricole ?

Les parcelles concernées par les projets de fermes communales sont généralement classées en zones agricoles (A), voire naturelles (N) dans les règlements des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Les constructions dans ces zones sont très réglementées dans le but de protéger ces espaces d'un point de vue écologique. Par ailleurs, dans un autre registre, l'attribution des logements sociaux est également réglementée.

Ces réglementations (constructibilité en zone A et attribution des logements sociaux) sont présentées dans les paragraphes suivants. En seconde partie de ce chapitre, les solutions envisageables pour les communes sont décrites en fonction des caractéristiques de la parcelle (avec ou sans logement présent à l'acquisition). On notera que nous ne sommes pas juristes et que ce travail laborieux pourrait être éclairé par des étudiants en droit.

Les informations synthétisées dans ces paragraphes sont issues de la littérature et d'entretiens avec les personnes suivantes :

Date	Organisme	Poste
29/11/2023	Service urbanisme mairie Colomiers	Responsable du service urbanisme
11/12/2023	ALTEAL	Directeur d'Activité Politiques Sociales
13/12/2023	Service urbanisme mairie Cugnaux	Responsable du service urbanisme
11/01/2024	DDT 31	Chargé d'étude urbanisme et foncier agricole - Animation de la CDPENAF - Service Économie Agricole - Unité Foncier et Enjeux Agricoles
12/01/2024	GIE Garonne Développement	Responsable Développement
19/01/2024	PROMOLOGIS	Responsable Technique du Pôle OUEST/SUD OUEST
30/01/2024	Service Habitat de Toulouse Métropole	Cheffe du Service Logement Social - Coordinatrice de la Conférence Intercommunale du Logement - Pôle Logement - Direction des Solidarités et de la Santé
05/02/2024	Chambre d'Agriculture	Responsable service urbanisme - foncier
14/02/2024	AUAT	Architecte-Urbaniste - Pôle Planification territoriale

Le code de l'urbanisme

Le Code de l'Urbanisme stipule que la zone agricole est une zone de production protégée en raison de son potentiel agronomique, biologique ou économique, elle est donc **par nature inconstructible**.

Il précise que, dans les zones agricoles (zones A) et naturelles (zones N) des plans locaux d'urbanisme, seules les **constructions et installations nécessaires à l'exploitation** qu'elle soit agricole ou forestière, peuvent être autorisées. Il définit, dans la partie législative au Livre Ier (Réglementation de l'urbanisme), Titre V (PLU), chapitre Ier, le contenu du plan local de l'urbanisme (PLU). Les règles sont fixées par chaque commune pour chaque zonage. En résumé, les articles L151-11 à L151-13 précisent :

- quels types de constructions peuvent être autorisées ou agrandis (équipements collectifs d'une part et d'autre part installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production) sous réserve de compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages,
- les condition pour un changement d'usage d'un bâtiment (bâtiment désigné sur le règlement cartographique et avis conforme de la CDPENAF)
- la délimitation de STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées), à titre exceptionnel et sous réserve de l'avis de la CDPENAF

Quelle contrainte à la construction de logements en zone agricole ?

On note donc que la construction ou l'extension de bâtiments en zone agricole pour un usage de logement reste autorisée sous réserve :

- d'être autorisée dans le règlement du PLU (écrit et cartographique)
- que la nécessité soit justifiée
- d'un avis conforme (pour un changement de destination au PLU) ou simple (pour les procédures d'élaboration ou de révision des SCOT et PLU/PLUI, les autorisations d'urbanisme DP, PC en zones agricoles ou forestières, validation de l'étude préalable pour les mesures de compensation collective agricole) de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

Les retours de la DDT 31

L'entretien avec la personne en charge de l'animation de la CDPENAF à la DDT a permis de préciser les points suivants :

- Le code de l'urbanisme est relativement vague et c'est la jurisprudence qui affine ce qui est autorisé ou pas au cas par cas.
- L'Etat reste très vigilant sur les constructions à destination d'habitation en zone agricole car il y a eu beaucoup d'abus par le passé (mitage, changement de destination).

- Le projet de construction doit être nécessaire à l'exploitation et s'inscrire dans une démarche de pérennisation de l'activité agricole et de gestion économe de l'espace. La notion de nécessité à l'exploitation s'apprécie au cas par cas, à partir des éléments du dossier. La DDT insiste sur le risque de mitage (abus par le passé) qui donne lieu à beaucoup de méfiance sur les projets de construction ou d'extension en zone agricole.
- Une doctrine a été validée par le Préfet sous la forme d'une charte "Agriculture, urbanisme et territoires" signée en avril 2010. La construction d'un logement de fonction pour les éleveurs peut être autorisée (présence rapprochée et permanente justifiée par les naissances) et les maraîchers avec production sous serre chauffée (type horticulture), par contre, à ce jour, il n'est pas autorisé pour les céréaliers et maraîchers (jurisprudence). En ce qui concerne les poules pondeuses et les moutons, la surveillance rapprochée et permanente sera entendue à partir d'un nombre important d'animaux. En 2017/2018, la construction de logement a été autorisée pour les éleveurs de safran au regard de la valeur pécuniaire des productions agricoles mais cela a donné lieu à des abus et par conséquent à un recul des autorisations.
- Un des retours de la jurisprudence du Conseil d'Etat et du tribunal administratif est que si l'agriculteur qui demande un permis de construire pour du logement et habite à moins d'1 km, le permis est refusé.

Quelle contrainte à la construction de logements en zone agricole ?

- La majorité des exploitants revendiquent de pouvoir se loger sur l'exploitation.
- Lorsqu'il n'y a pas de logement sur la ferme, la DDT pousse les communes à trouver un logement dans le bourg.
- Lors de l'élaboration ou révision d'un PLU/PLUI, les discussions amont sur le devenir des zones agricoles sont organisées entre la DDT et la collectivité. La chambre d'agriculture est également consultée au moment de la consultation des Personnes Publiques Associées.

On notera par ailleurs, que la loi Climat et Résilience de 2021 impose le Zéro Artificialisation Nette (ZAN), ce qui devrait contribuer à réduire les possibilités d'obtenir des autorisations de modification de zonage voir de construction en zone agricole.

Documents d'urbanisme applicables sur Toulouse Métropole

A la suite de l'annulation en 2021 du PLUIH de Toulouse Métropole de 2019, les PLU communaux précédents s'appliquent aujourd'hui. En ce qui concerne les règlements écrits des 3 communes pilotes (présentés dans le chapitre précédent), on constate des différences qui ont pour conséquence de ne pas autoriser la même chose (bâtiment technique autorisé sur Colomiers mais pas sur Pibrac) mais qui se rejoignent dans l'interdiction de construire du logement.

PLUIH de 2019

Comme indiqué au chapitre 1, un nouveau PLUIH est en cours d'élaboration et sa mise en application est attendue pour 2026. Afin d'apporter le plus d'informations possible dans ce rapport, nous avons étudié le règlement écrit du PLUIH de 2019, document le plus actuel en termes de prise en compte de la question agricole, sans autres informations disponibles du service urbanisme de la métropole.

Dans la sous-partie 11 (Zones agricoles) de la partie 3 (Dispositions spécifiques à chacune des zones), le PLUIH interdit les nouvelles constructions et les extensions des constructions existantes à usage d'habitation et sous destination hébergement non nécessaires à l'activité principale de production de l'exploitation agricole, forestière et pastorale ainsi que les changements de destination à destination à usage d'habitation.

Cependant si les nouvelles constructions, extension à destination d'habitation, sous destination logement, sont considérées nécessaires à l'activité principale de production de l'exploitation agricole, elles peuvent être autorisées sous réserve :

- *qu'elles soient limitées à 200 m² de surface plancher totale sur l'unité foncière à la date d'approbation du PLUi-H afin de limiter le mitage des terres agricoles,*
- *qu'elles soient implantées dans un rayon de 100 mètres autour des constructions existantes,*
- *qu'elles ne créent pas plus d'un logement et s'adaptent au site et à son environnement*

Quelle contrainte à la construction de logements en zone agricole ?

Cette rédaction autorise la construction de logements mais dans les limites mentionnées ci-dessus (justifier la nécessité à l'activité principale de production de l'exploitation agricole et la nécessité d'une présence rapprochée et permanente). Un avis négatif de la CDPENAF pourrait conduire à une saisie du tribunal administratif sur des permis de construire.

Le changement de destination (ou l'étoilage)

Comme précisé plus haut, l'article L151-11 précise que le règlement peut désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un **changement de destination** (dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site). Ces bâtiments sont généralement **désignés sur le règlement cartographique par une étoile**, d'où le nom d'"étoilage". Cette désignation doit être validée par la CDPENAF via un avis conforme, lors de l'élaboration ou révision du document d'urbanisme.



Extrait du PLU de PIBRAC

Les "destinations" et les "sous-destinations" d'une construction sont définies aux articles R151-27 et R151-28 du Code de l'Urbanisme. Leur définition est précisée dans les arrêtés ministériels du 01/01/2016 et 22/03/2023. Le changement de destination concerne également le passage d'une sous-destination à une autre. Il existe 5 types de destinations :

- Exploitation agricole et forestière ;
- Habitation : logement (constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages, notamment les maisons individuelles et les immeubles collectifs), hébergement (constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service, notamment les maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie) ;
- Commerce et activités de service : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hôtels, autres hébergements touristiques ;
- Équipements d'intérêt collectif et services publics : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, lieux de culte, autres équipements recevant du public ;
- Autres activités des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition.

Quelle contrainte à la construction de logements en zone agricole ?

Dans le cas de projets agricoles communaux, le changement de destination pourrait s'appliquer pour un bâtiment agricole qui deviendrait une habitation (principalement un logement). L'analyse de cet outil que faisait Vincent LE GRAND en 2015 dans son article "La pastille, l'étoile et le règlement" est que la loi LAAAF du 13/10/2014, a verrouillé le changement de destination des bâtiments agricoles par 2 obstacles :

- La désignation des bâtiments sur le règlement cartographique qui rend dès lors impossible tout changement de destination avant une modification du PLU.
- Le changement est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la CDPENAF.

Documents d'urbanisme applicables et PLUIH de 2019

Les règlements cartographiques des PLU applicables sur les 3 communes montrent la présence de bâtiments "étoilés" sur une parcelle au sud-est de la zone d'étude pour Cugnaux et sur une parcelle au nord-ouest de la zone d'étude pour Pibrac.

En ce qui concerne le PLUIH de 2019, ces bâtiments pour lesquels la destination peut changer semblent avoir été conservés mais sous une légende différente (polygone bleu).

Lors de la réflexion sur des futurs projets, il est recommandé de vérifier la présence ou absence de possibilité de changement de destination dans le PLU de la commune concernée.

Le STECAL (Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées) (ou pastillage) et l'habitat léger

Dans un principe de constructibilité limitée pour la préservation des espaces non urbanisés, les constructions non nécessaires aux exploitations agricoles et forestières ne sont pas autorisées ni en Zone A (agricole), ni en Zone N (naturelle). De ce fait seulement les bâtiments techniques ou d'accueil du public peuvent être construits, mais aucun logement.

Comme précisé plus haut, l'article L151-13 du Code de l'Urbanisme précise que le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Le STECAL, introduit par la loi Solidarité et Renouvellement urbains (SRU) en 2000 pour les zones naturelles devient éligible aux agricoles en 2010 avec la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) et permet l'implantation de nouvelles constructions en zones naturelles et agricoles. Il rend possible le "pastillage" du territoire non urbanisé, et l'aménagement du terrain pour l'installation d'habitations démontables (type caravane, mobil home, yourte...), le pastillage correspondant à une aire géographique délimitée sur le règlement cartographique du PLU. Les autres types de constructions sont à envisager au cas par cas lors de l'adoption du STECAL

Quelle contrainte à la construction de logements en zone agricole ?

Entre 2010 et 2014, la multiplication des STECAL en zones agricoles dans les EPCI a engendré des dérives d'exploitation des espaces naturels et agricoles (mitage, artificialisation par la construction de logements) qui ont eu pour effet de renforcer le caractère exceptionnel des STECAL (Loi ALUR de 2014). Il s'agit donc pour la collectivité qui demande la création d'un STECAL de dûment justifier la nécessité de celui-ci.

Pour mieux contrôler la création des STECAL et éviter le mitage des terres agricoles, la loi impose un avis conforme systématique de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) pour la création d'un STECAL en zone A. En zone N, c'est la Commission Départementale de la Nature des Paysages et des Sites (CDNPS) qui fait office d'autorité compétente. L'avis conforme lie l'autorité compétente qui est tenue de suivre l'avis de la CDPENAF qui engage alors sa responsabilité alors que l'avis simple est un avis obligatoire mais consultatif qui ne lie pas l'autorité en charge de délivrer l'autorisation.

Si la chambre d'agriculture considère que les exploitations d'élevage nécessitent la présence de l'exploitant sur place, le maraîchage n'est pas identifié comme une activité aussi contraignante / astreignante. Pour autant, les nombreuses opérations d'ajustement du climat dans le cadre de maraîchage sous serres, pour beaucoup d'agriculteurs, rendent essentiel le logement à proximité du lieu d'exploitation. Il s'agit donc de démontrer cette nécessité dans le cas des exploitations maraîchères.

L'entretien avec la personne en charge de l'animation de la CDPENAF à la DDT 31 a permis de préciser les points suivants :

- L'emprise du STECAL doit être bien délimitée géographiquement,
- Le STECAL permet de sectoriser et de délimiter mais les secteurs doivent être de petite taille, généralement inférieur à 1 ha.

La personne de l'AUAT interrogée confirme que les STECAL doivent être proposés à titre exceptionnel et les conditions de constructibilités (hauteur, emprise...) doivent être définies dans le règlement écrit du PLU.

Quelle contrainte à la construction de logements en zone agricole ?

Documents d'urbanisme applicables et PLUIH de 2019

Les PLU en vigueur dans les 3 communes ne mentionnent pas de STECAL.

Le PLUIH de 2019 définissait des STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) nommés AAL1, AAL2, AAL3. Le règlement autorisait, sous condition :

Paragraphe 2 : usages et affectations des sols, constructions et activités soumis à conditions :

Les changements de destination et constructions à destination habitation, sous destination logement, uniquement s'ils sont nécessaires à l'activité principale de production de l'exploitation agricole, forestière et pastorale et sous réserve :

- qu'elles soient limitées à 200 m² de surface plancher totale sur l'unité foncière à la date d'approbation du PLUi-H afin de limiter le mitage des terres agricoles,*
- qu'elles soient implantées dans un rayon de 100 mètres autour des constructions existantes,*
- qu'elles ne créent pas plus d'un logement et s'adaptent au site et à son environnement.*

Le document cartographique du PLUIH de 2019 en notre possession (tuiles réparties sur 40 pages en format PDF) n'a pas permis d'identifier la localisation des STECAL se référant au document écrit.

Le service urbanisme de la métropole n'était pas disponible au moment de l'étude pour répondre à nos questions. Nous recommandons donc une discussion avec les agents de la métropole afin de clarifier les ambitions, enjeux et risques de la mise en place de STECAL sur des secteurs limités dans le cadre de la mise en place de fermes péri-urbaines.

Il convient de noter que la commune de Colomiers étudiait la possibilité de ce type d'outil dans l'objectif de favoriser l'habitat léger.

Des droits à bâtir dans les zones inconstructibles :

Contexte de lutte contre l'artificialisation des espaces naturels et agricoles - Loi SRU (2000), Loi Grenelle 2 (2010), Loi ALUR (2014), Loi ELAN (2018) et Loi Climat et résilience (2021)

**Code de l'urbanisme :
Inconstructibilité subtile**

Changements de destination conditionnés par l'étoilage :
Révision PLU, règlement graphique

Avis CDPENAF

Constructions nouvelles interdites sauf **pastillage** exceptionnel (STECAL) : **Révision PLU, règlement graphique et écrit**

Doit être autorisé dans le PLU

Extension ou construction de bâtiment technique agricole ou logement si nécessité -> à **justifier dans demande PC**

Avis CDPENAF

Mitages abusifs par le passé -> présence sur l'exploitation doit être nécessaire (élevage, horticulture avec serres chauffées)
Charte "Agriculture, urbanisme et territoires" signée en avril 2010

L'OAP thématique

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sont une composante du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi). Elles visent à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives qui peuvent :

- porter sur un secteur ou un quartier donné (OAP dites "sectorielles") ;
- avoir une approche plus globale sur un enjeu spécifique (OAP dites "thématiques") ;
- ou croiser ces deux approches (OAP thématiques sectorisées).

Elles contribuent à la déclinaison opérationnelle du projet souhaité par la collectivité ou l'établissement porteur du PLU(i), les aménagements prévus dans le périmètre défini par ces OAP devant être compatibles avec ces orientations. Les articles R151-6 à R151-8 du code de l'urbanisme définissent les OAP. **L'OAP thématique fixe des principes à respecter et des objectifs à atteindre pour répondre aux orientations du PADD.**

PLUIH de 2019

Aucune OAP thématique n'a été identifiée dans les PLU des 3 communes ni dans le PLUIH de 2019. Les OAP associées au PLUIH de 2019 en fonction de chaque commune sont les suivantes :

- Colomiers : Carrières - Fenassiers - Saint-Jean - Selery - Triguebeurre.
- Cugnaux : La Cassagnère - Centre-Ville - Chemin Michet - Ecopole - Glacière - La Gravette - rond-point Mandela - Tucaut.
- Pibrac : Coustayrac - Fondes - Parc de l'Escalette.

Dans les 3 cas, les terrains sélectionnés dans cette étude n'appartiennent à aucune OAP.

Une réflexion sur une OAP thématique "Agriculture urbaine" à l'échelle de la métropole pourrait peut-être permettre de faciliter la construction de logements de fonction pour les maraîchers sur des parcelles délimitées dans le cadre des PLUI. Nous recommandons une discussion avec le service urbanisme de la métropole pour évaluer l'intérêt d'une telle OAP.

Le SIP à Blagnac

Une autre tentative juridique a été menée à Blagnac depuis 2005 avec l'acquisition et l'aménagement de fonciers agricoles. La mairie de Blagnac porte une stratégie foncière agricole avec l'appui de Toulouse métropole pour réaménager 135 ha situés en zone inondable pour en faire un espace multifonctionnel : maintien et développement du maraîchage, dépollution et lutte contre les dépôts d'ordures, lutte contre les occupations illégales, reconquête de la biodiversité et des paysages. Une OAP a été envisagée, mais les collectivités ont considéré finalement que ce n'est pas la forme la plus appropriée car la plaine est inconstructible (car en zone inondable). Finalement, un document présentant la plaine comme un « **Site d'intérêt paysager** » (SIP) s'inspirant du schéma agro-paysager est rédigé et mis en annexe du PLUi. Il a pour objectif de préserver le foncier de l'extension des céréales, tout en offrant des conditions favorables au développement de l'activité maraîchère et en valorisant le potentiel paysager de la plaine. En 2018, le PLUi est arrêté, et en 2019 des démarches sont engagées pour classer ce territoire en Zone Agricole Protégée.

Les emplacements réservés

Les emplacements réservés sont des servitudes instituées par les plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi) en vue de permettre la réalisation, entre autres, de projets de voies, d'équipements publics, d'espaces verts, de programmes de logements...

Ils permettent :

- d'anticiper l'acquisition d'un terrain en vue d'un projet précis ; et, dans l'attente de celui-ci,
- d'y interdire tout autre projet de construction -ou tout du moins, toute construction qui ne serait pas compatible avec la réalisation à venir du projet pour lequel cet emplacement est réservé.

L'entretien avec la personne de l'AUAT a permis de préciser que ces emplacements réservés sont pour des projets d'intérêt public. Pour du logement, il faut qu'il y ait une perspective de mixité sociale et le programme (% de logement locatif social ou mixte) doit être défini dans la notice. Cela s'applique au zonage U. Dans le cas des zones A et N, c'est le code de l'urbanisme qui s'applique et donc il semblerait que cela ne soit pas possible d'instaurer un emplacement réservé en zone A ou N pour du logement.

Le permis précaire

Le permis précaire est une autorisation temporaire, obligeant à faire figurer sur le contrat une date de fin. Arrivé à échéance le permis peut être renouvelé ou la construction doit disparaître. Son application est régie par les articles L.433-1 et suivants du Code de l'urbanisme. C'est donc un permis temporaire à durée déterminée. Le constructeur est alors tenu de remettre en état le terrain, pas seulement de détruire la construction. Ce permis précaire est utilisé dans les zones A et N afin de conserver le plus souvent les zones agricoles et naturelles d'un espace, sans affecter celui-ci.

De manière générale, la durée du permis précaire est variable et dépend essentiellement de la nature de l'ouvrage qui est construit et des jeux politiques qui peuvent influencer. Le caractère exceptionnel permet de soustraire certains bâtiments aux exigences de la réglementation de l'urbanisme. Ainsi, dans certaines situations, la durée du permis précaire délivré peut être conséquente. C'est le cas, par exemple, d'une déchetterie intercommunale. Souhaitant assurer l'amortissement de la construction, le juge peut autoriser une durée de plus de 10 ans afin de profiter des garanties décennales.

Ainsi, cet outil peut être une solution pour installer sur les parcelles agricoles, des habitations temporaires tel que des chalets, tant que la construction reste démontable et ne dépasse pas 20m² On notera que personne n'a été en mesure de définir une durée maximale du permis précaire.

L'attribution de logements sociaux

Une des solutions de logement des maraichers pourrait être l'attribution d'un logement social. Un logement social est un logement ayant obtenu, au moment de sa construction ou de sa réhabilitation, un financement à taux privilégié.

Les logements peuvent être financés avec :

- le PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration),
- le PLUS (Prêt locatif à usage social),
- le PLS (prêt locatif social),
- le PLI (prêt locatif intermédiaire).

L'attribution d'un logement à un demandeur s'effectue au sein d'une commission d'attribution (la CAL). Composée de représentants du bailleur, (y compris un représentant de ses locataires), un représentant de la mairie où se trouve le logement et un représentant de l'État, elle se réunit à intervalles réguliers et examine trois dossiers des candidats répondant aux critères pour chaque logement disponible.

Le préfet est informé de la tenue de la CAL et peut y participer à sa demande. Le maire peut proposer des candidats en fonction des logements qui lui ont été réservés, tout comme peut le faire Action logement. L'État, sur le contingent préfectoral, peut proposer des candidats qui répondent aux critères des ménages prioritaires.

Les logements sociaux sont attribués **sous conditions de ressources**. Cela signifie que le demandeur doit remplir les conditions de plafond de ressources correspondant au logement souhaité qui dépend donc de sa situation familiale, du type de logement et de sa localisation.

Tableau : Plafonds de ressources locatifs en 2024 pour les autres régions que Ile de France (Plafonds de ressources annuels en € (estimation des ressources mensuelles en €) :

Catégories de ménage	PLAI	PLUS	PLS	PLI**
1 personne seule	12 452 (1 153)	13 585 (1 258)	29 435 (2 725)	31 699 (2 935)
2 personnes sans personne à charge sauf jeunes ménages (<55 ans) ou 1 personne seule en situation de handicap	18 143 (1 680)	18 143 (1 680)	39 309 (3 640)	42 333 (3 920)
3 personnes ou 1 personne seule + 1 à charge ou jeune ménage sans personne à charge ou 2 personnes dont au moins 1 en situation de handicap	21 818 (2 020)	21 817 (2 020)	47 271 (4 377)	50 907 (4 714)
4 personnes ou 1 personne seule + 2 à charge ou 3 personnes dont au moins 1 en situation de handicap (3)	24 276 (2 248)	26 339 (2 439)	57 069 (5 284)	61 459 (5 691)
5 personnes ou 1 personne seule + 3 à charge ou 4 personnes dont au moins 1 en situation de handicap	28 404 (2 630)	30 985 (2 869)	67 133 (6 216)	72 297 (6 694)

Données issues de [Action logement](#) de février 2024

** (pour les logements financés entre le 01/08/2004 et le 31/12/2014)

On notera que la configuration reste la même pour chaque type de financement, à savoir que, lorsqu'un logement se libère, un des réservataire (Commune, Etat, Action Logement, Département) propose 3 candidats et l'attribution est décidée en commission d'attribution.

Les chiffres du logement social dans la métropole de Toulouse Métropole :

- 81 607 logements sociaux sur Toulouse Métropole (inventaire SRU 2021) dont 56 471 sur Toulouse
- plus de 40 000 demandes de logements sociaux sur Toulouse Métropole en 2021
- 6 500 attributions de logements sociaux sur Toulouse Métropole en 2021

La première condition concerne la demande de logement social sur le fichier national par la personne elle-même.

Conférence Intercommunale du Logement (CIL)

En 2014, la loi Alur a reconnu que le niveau de la politique d'attribution est intercommunal. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017 rend obligatoire la conférence intercommunale du logement sur le territoire de certains EPCI :

- tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou
- ayant la compétence en matière d'habitat et dont le territoire comporte au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

La CIL de Toulouse Métropole, lancée en 2017, est constituée de 94 membres représentant les collectivités territoriales, des professionnels (bailleurs sociaux, réservataires de logements sociaux, associations, etc.), des usagers ou des associations de défense des personnes en situation d'exclusion, et des organismes tels que Oppidea, la Banque de France, etc. Les orientations de la CIL sont déclinées dans une convention intercommunale d'attribution (CIA). A ce jour, la CIL a fait le choix de ne pas définir des métiers essentiels (infirmier, médecins, pompiers... potentiellement maraîcher) car de nombreuses personnes peuvent être prioritaires et il est déjà difficile de faire des choix.

On notera cependant que certains bailleurs ont précisé que la définition de métiers prioritaires par la CIL permet de justifier plus facilement l'attribution des logements sociaux.



5 - La boîte à outils



Présentation des fiches actions et explication des choix retenus

Nous avons identifié 3 types de situations en fonction de la présence ou non de bâtiments sur la parcelle agricole :

1) Parcelle avec des bâtiments dont un à destination de logement, comme le cas de Cugnaux

2) Parcelle avec des bâtiments mais uniquement à usage agricole (technique)

3) Parcelle sans aucun bâtiment existant (uniquement des champs comme pour les communes de Colomiers et Pibrac)

A partir de ces 3 situations, nous avons étudié les différentes possibilités pour loger les maraichers qui répondent aux appels à projet en précisant les avantages et inconvénients de chaque solution.

Les solutions sont distinguées suivant qu'elles s'appliquent :

sur la parcelle
concernée

en dehors de la parcelle,
sur la commune

Situation 1 : Logement existant sur une parcelle agricole (Cugnaux)

Proposition : Conserver zonage Ah

Avantages :

- Moins de risque de mitage et préservation du foncier agricole
- Présence sur les parcelles cultivées (1 ménage) (astreintes techniques et protection vol)
- Propice au développement d'activités pédagogiques

Inconvénients :

- Pas de construction de logement supplémentaire (pour plusieurs porteurs de projet)
- Adresse postale unique
- Pas de séparation domicile/travail
- Ne permet pas l'habitat réversible permanent

Proposition : Changement de zonage de Ah à U

Avantages :

- Développer des activités autres qu'agricoles (pédagogiques)
- Possibilité de loger plusieurs ménages et construire du logement
- Présence sur les parcelles cultivées (plusieurs ménages) (astreintes techniques et protection vol)
- Permet l'habitat réversible permanent (yourtes, tiny house, caravane, maison biosourcée sans fondation)

Inconvénients :

- Consommation d'ENAF
- Risque de mitage
- Pas de séparation domicile/travail
- Procédure de révision du PLU lourde

Situation 2 : Parcelle avec bâtiment à usage technique présent uniquement

Proposition : Changement de zonage de Ah à U

cf_situation 1

Proposition : Changement de destination du bâtiment en logement (étoilage)

Avantages :

- Ne consomme pas d'ENAF
- Bâtiments déjà existants
- Présence sur les parcelles cultivées (1 ménage) (astreintes techniques et protection vol)
- Propice au développement d'activités pédagogiques

Inconvénients :

- Pas de séparation domicile/travail
- Adresse postale unique
- Suppression du bâtiment technique
- Procédure de révision du PLU complexe avec avis conforme CDPENAF

Proposition : Logement social sur la commune

Avantages :

- Absence de risque de mitage et préservation du foncier agricole
- Séparation domicile/travail
- Pas de révision du PLU
- Qualité et prix du logement
- Possibilité de loger plusieurs personnes

Inconvénients :

- Pas de présence sur les parcelles cultivées (1 ménage) (astreintes techniques et protection vol)
- Attribution en fonction des ressources n-2
- Pas d'attribution par métier
- Délai d'attente (du logement taux de rotation du parc)
- Ne permet pas l'habitat réversible permanent
- Ne répond pas aux aspirations exprimées par certains porteurs de projet (habiter sur la ferme)

Proposition : Logement communal

Avantages :

- Absence de risque de mitage et préservation du foncier agricole
- Séparation domicile/travail
- Pas de révision du PLU
- Prix du logement
- Absence de conditions d'attribution

Inconvénients :

- Pas de présence sur les parcelles cultivées (1 ménage) (astreintes techniques et protection vol)
- Doit être existant et disponible
- Pas de choix de localisation du logement
- Ne permet pas l'habitat réversible permanent
- Ne répond pas aux aspirations exprimées par certains porteurs de projet (habiter sur la ferme)

Proposition : Logement privé

Avantages :

- Absence de risque de mitage et préservation du foncier agricole
- Séparation domicile/travail
- Pas de révision du PLU
- Pas de choix de localisation du logement

Inconvénients :

- Pas de présence sur les parcelles cultivées (1 ménage) (astreintes techniques et protection vol)
- Prix du logement
- Doit être existant et disponible
- Ne répond pas aux aspirations exprimées par certains porteurs de projet (habiter sur la ferme)

Situation 3 : Parcelle sans bâtiment existant (exemples de Pibrac et Colomiers)

Proposition : Changement de zonage de A à U

cf situation 1

Proposition : Mise en place d'un STECAL

Avantages :

- Préservation du foncier agricole
- Présence sur les parcelles cultivées (plusieurs ménages) (astreintes techniques et protection vol)
- Propice au développement d'activités pédagogiques

Inconvénients :

- Pas de séparation domicile/travail
- Procédure de révision du PLU complexe avec avis conforme CDPENAF car en zone A

Proposition : Logement social sur la commune

cf situation 2

Proposition : Logement communal

cf situation 2

Proposition : Logement privé

cf situation 2



6 - Des exemples sur d'autres territoires



Les villes ont pris conscience bien avant la loi de 2014 de l'impact de l'urbanisation qui transforme un nombre toujours plus grand d'espaces ruraux en espaces périurbains. Cette mutation perturbe l'agriculture dans son fonctionnement. Dès les années 90, des projets de fermes urbaines émergent et aujourd'hui on compte plusieurs réseaux nationaux qui œuvrent pour la mise en place de politiques agricoles et forestières périurbaines. Chacun de ces réseaux est susceptible d'étudier la question du logement des maraîchers.

Terres en villes

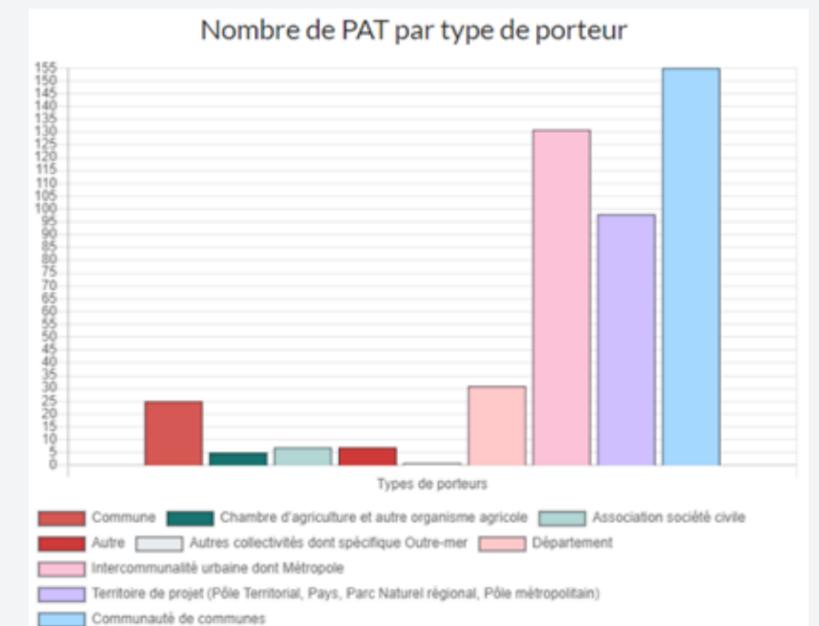
En 2000, des territoires conscients d'un besoin d'un aménagement et d'un développement durable équilibré ont décidé de se regrouper nationalement et ont créé l'association Terres en villes. En 2024, 25 agglomérations sont adhérentes. Les axes de travail de l'association sont la co-construction des politiques agricoles périurbaines, la protection et gestion concertée des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains, l'économie agricole et gouvernance alimentaire des agglomérations, la prise en compte de l'agriculture et des espaces ouverts par la politique européenne et la forêt périurbaine.

L'association se réunit annuellement en Assemblée Générale.

Réseau national pour un projet alimentaire territorial coconstruit et partagé (RnPAT)

Depuis leurs créations en 2014 par la Loi d'Avenir de l'Agriculture et de la Forêt, de nombreux territoires français ont établi des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). Ces territoires se sont regroupés dans le Réseau national pour un projet alimentaire territorial co-construit et partagé (RnPAT), créé en 2015.

L'observatoire du RnPAT dénombre plus de 460 PAT en France en 2024. Ces PAT sont élaborés et mis en œuvre au niveau des métropoles mais également intercommunalités, communautés de communes, d'agglomération, communes seules, départements, chambres d'agriculture...



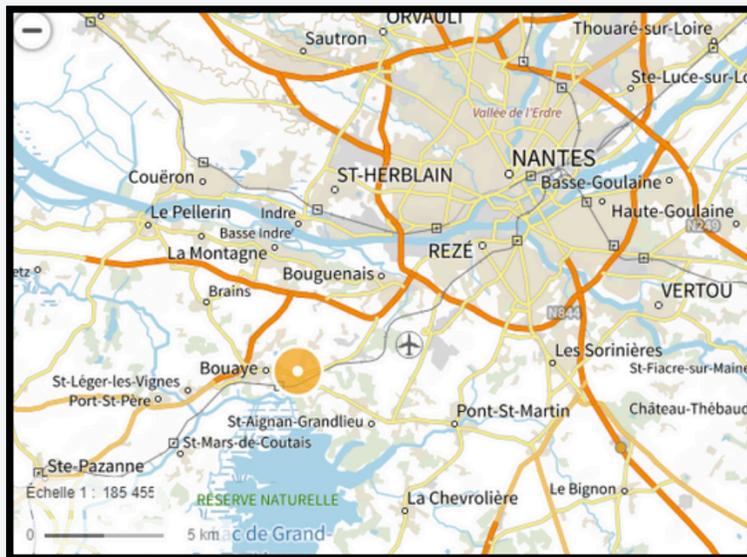
A ce jour, la question du logement des maraîchers ne semble pas avoir été étudiée par ces réseaux nationaux, ou n'est pas mise en avant dans leurs outils de communication. Il pourrait être intéressant de créer au sein de ces associations des groupes de travail qui prolongeraient la réflexion de cette étude.

La ferme du Bois Olive à Bouaye (44) : logement sur la ferme

Terre de liens, Nantes Métropole, Une Famille un Toit

En 2019, des porteurs de projet contactent Terre de Liens 44 pour acheter une ferme sur la commune de Bouaye. La foncière de Terre de Liens (Passeur de Terre) achète les terres agricoles mais n'est pas en mesure d'acheter la maison présente sur l'exploitation.

Terre de Liens sollicite la métropole qui acquiert la parcelle avec le logement et la loue à une association, Une famille un toit 44, sous la forme d'un "bail à réhabilitation" pour qu'elle puisse bénéficier des subventions de l'ANAH pour des travaux de rénovation. L'association loue ensuite au maraîcher avec un "bail rural".



Une convention est signée entre Terre de Liens, Nantes Métropole, Une famille un toit et le maraîcher afin d'assurer le bon fonctionnement du montage post-acquisition de l'exploitation agricole du Bois Olive en liant l'activité agricole du site et le logement de fonction.

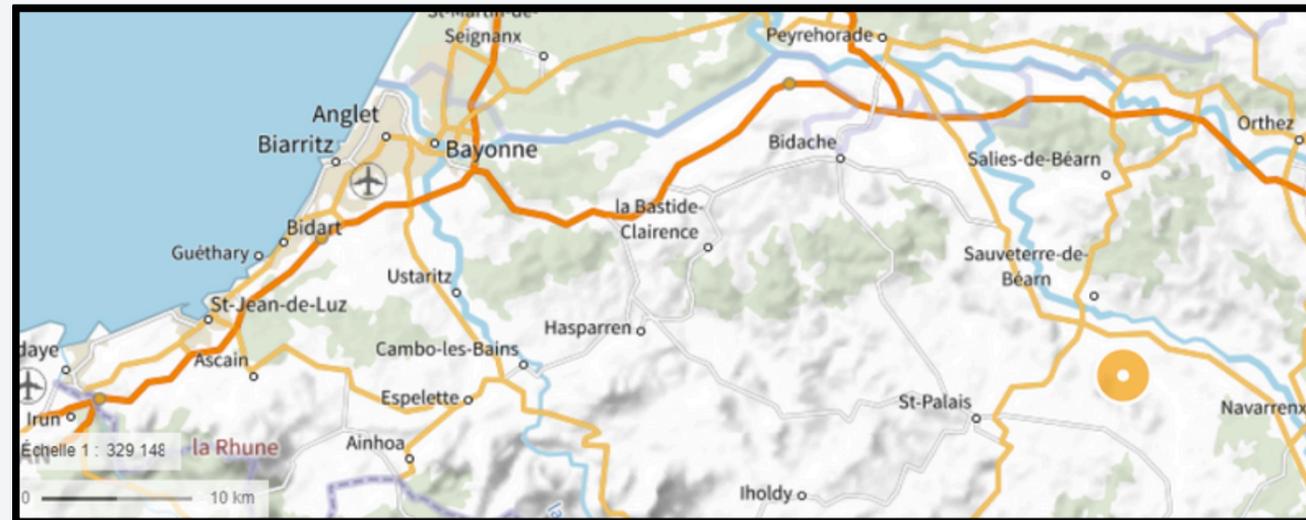
Le montage juridique est le suivant :

- Location du logement en bail emphytéotique administratif à Une famille Un toit qui assure l'entretien et la gestion locative et peut bénéficier des subventions de l'ANAH
- Location du logement aux exploitants via un bail rural (convention tri-partite)
- Location des terres aux exploitants via un bail rural

La ferme Mouliaa au Pays Basque (64) : logement social sur la ferme

Renouveau paysan

L'association ReNouveau Paysan porte le projet de réhabiliter les fermes du Pays Basque en logements sociaux qui incluraient des paysan(ne)s et non paysan(ne)s. La ferme Mouliaa se compose d'une maison et d'un hangar (640 m²) et de 3 ha de terres agricoles. D'après l'association, 6 logements sont faisables dans les bâtiments existants dont deux seraient destinés à des paysan(ne)s.



La ferme a été achetée par le bailleur social Office 64 de l'Habitat en mars 2021. Il n'a pas été possible juridiquement de lier le logement social à des terres agricoles dans un même bail social, notamment en raison du droit au maintien (dans le logement social), en cas d'arrêt de l'activité agricole. Afin d'orienter la location du logement vers une catégorie de population spécifique, l'association est en cours de réflexion sur le modèle des foyers logement et sur celui du Bail Réel Solidaire.

Le Bail Social Paysan propose aux paysan.ne.s de louer dans un même contrat un logement social, des terres agricoles et des espaces professionnels. Cette solution expérimentale vise à faciliter l'installation agricole. Ainsi, elle participe à la relocalisation d'une alimentation saine et de qualité.

Nous recommandons d'échanger avec ReNouveau Paysan et Office 64 de l'Habitat sur cette expérience et sur les suites qu'ils auraient pu donner.

Terre de Liens, SCI Terr'à Vispens

En 2010, une dizaine de personnes créent une Société Civile Immobilière (SCI Terr'à Vispens) qui rachète le hameau de Vispens composé de maisons et bâtiments divers sur 4 ha et la foncière de Terre de Liens achète les bâtiments et terre agricoles (136 ha) et les loue à la SCI. En 2016, des projets de construction pointent et des discussions s'engagent avec la mairie de St Afrique. Afin de faciliter l'installation des adhérents de la SCI, et maintenir l'exploitation agricole, le service urbanisme de la Communauté de Commune du Saint-Affricain, Roquefort, 7 Vallons qui lance l'élaboration du PLUI propose la mise en place d'un STECAL.

Un des articles du dossier "Le logement, frein à la reprise des fermes" publié en juin 2023 dans le journal Campagnes Solidaires précise le montage juridique : *"Pour vivre sur le hameau, on peut louer un logement appartenant à la SCI, installer un habitat léger (caravane, camion, yourte...) ou construire son logement. Dans ce dernier cas, l'habitant(e) signe un bail à construction avec la SCI qui lui loue un terrain et le bâtiment construit lui appartient. En cas de départ, il peut en céder la valeur d'usage."*

Le hameau est situé en zone naturelle "NSvi" du PLUI du Saint-Affricain, Roquefort, 7 Vallons adopté en 2021. Ce zonage particulier est un STECAL nommé "Secteur du hameau Vispens à St-Affrique". Le règlement écrit du PLUI précise :

" Les logements doivent répondre à l'une des conditions suivantes :

- Il s'agit d'un logement de fonction destiné à l'exploitant ou au propriétaire des activités ou installations réglementairement autorisées par le secteur de STECAL correspondant au titre des destinations et sous-destinations. Ce logement est autorisé sous condition d'être nécessaires pour assurer la direction, l'exploitation, la surveillance ou le gardiennage des établissements.*
- Il s'agit d'une extension d'une construction existante,*
- Il s'agit du changement de destination d'une construction existante."*

Sur le STECAL du hameau de Vispens sont également autorisés l'artisanat et commerce de détail, la restauration, les locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, les salles d'art et de spectacles, uniquement s'il s'agit d'un changement de destination ou de l'évolution (extension, annexes, réhabilitation...) d'une construction existante à la date d'approbation du PLUI, et sous réserve d'être en lien avec le projet du hameau de Vispens.

Il serait intéressant d'échanger avec le service urbanisme de la collectivité afin de comprendre comment s'est déroulée la démarche et notamment les discussions avec l'Etat.

Le plateau de Saclay (91) : logement social en dehors de la ferme (financement via la Compensation Collective Agricole)

Terre et Cité - Développer le logement agricole sur le plateau de Saclay” (2020-2022)

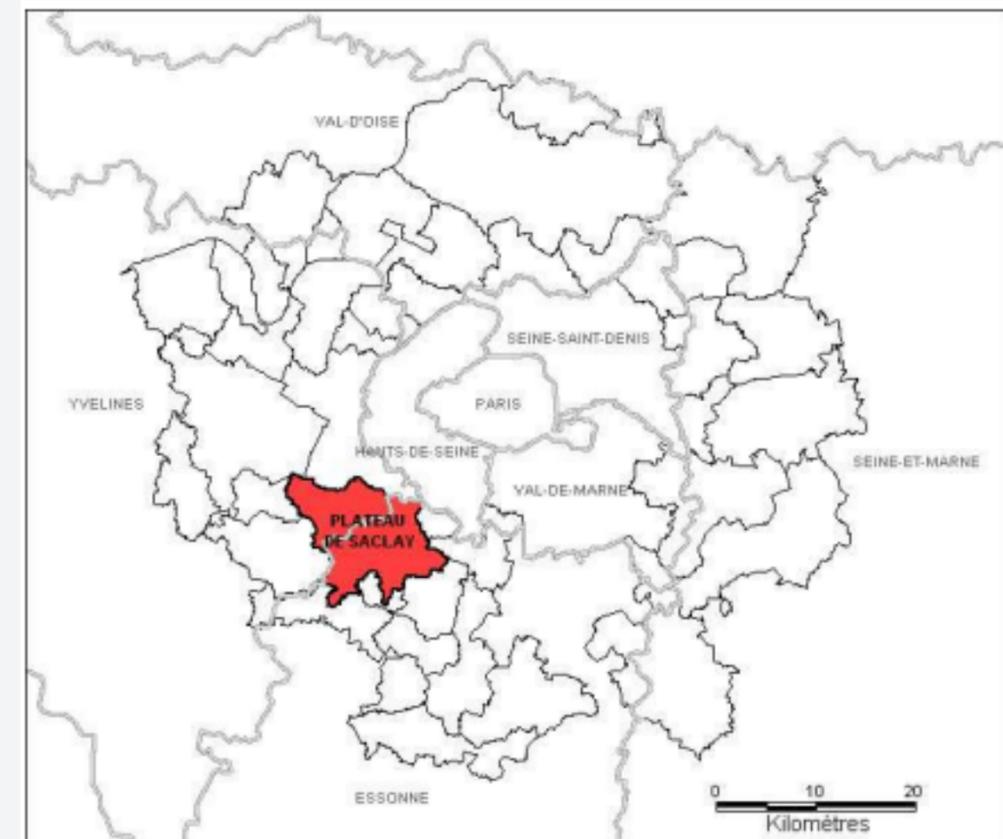
Plusieurs territoires ont déjà innové en termes de développement de logements pour les maraichers. C’est le cas du plateau de Saclay, dans le département de l’Essonne (91). Ce développement de logements sur le territoire parisien s’est construit autour de 4 logements. Il répond à un besoin des agriculteurs et à une demande élevée.

Du côté des exploitants, un discours clair :

- Besoin croissant en main d’œuvre qui se confirme.
- Des difficultés importantes quant au recrutement et à la fidélisation des salariés : le logement identifié comme un frein majeur, devant la formation/qualification des candidats (exploitants).
- Un besoin immédiat pour une dizaine de logements supplémentaires adaptés aux travailleurs agricoles.
- Une perception favorable pour la mise en place d’un programme de logement social dédié, qui pourrait trouver son utilité dans l’immédiat.
- Une aversion à s’engager à « fournir » un nombre précis de candidats pour ces logements.

Par ailleurs, un besoin en “nouveau” logement se fait ressentir, notamment le souhait de vivre en habitat léger sur la parcelle, pour certains.

Ainsi, pour faire le montage des opérations, le Plateau de Saclay travaille avec la structure Terre et cité.



Source : https://terreetcite.org/wp-content/uploads/2022/03/220322_Rapport-complet-vf-web.pdf



7 - Conclusion et recommandations



Synthèse

De plus en plus de communes urbaines ou péri-urbaines sont volontaires pour aider des maraichers à s'installer et ainsi encourager l'alimentation bio et locale. Elles achètent des terres agricoles et lancent des appels à projet pour sélectionner des maraichers.

Dans l'accompagnement de ces porteurs de projets, se pose la question de leur logement. En effet dans la plupart des cas, ils font remonter le besoin d'habiter sur la ferme, afin d'être plus réactif techniquement, de surveiller le matériel et les récoltes et également de limiter les trajets domicile/travail. Cependant, les parcelles concernées sont généralement en zone A dans les PLU, ce qui contraint fortement la constructibilité de bâtiments à destination de logement, ceci dans le but de préserver les espaces agricoles et éviter le mitage.

A travers cette étude, nous avons défini :

- en quoi la constructibilité était limitée (avis de la CDPENAF),
- quelles étaient les solutions juridiques pour construire du logement, incluant de l'habitat léger, en zone agricole (étoilage, STECAL, permis précaire, AOP).*,
- quelles pouvaient être les solutions de logement en dehors de la parcelle (privé, social, communal)

Il en ressort une boîte à outil avec les différentes solutions et les avantages et inconvénients associés.

Recommandations

Afin de compléter l'étude nous recommandons de :

- Soulever la question au service Urbanisme de Toulouse Métropole et discuter la possibilité et les risques liés à la mise en place de STECAL au PLUIH en cours d'élaboration ou d'une OAP thématique Agriculture urbaine,
- Faire un atelier spécifique lié au logement lors de la prochaine AG Terres en Villes afin de partager les réflexions et retours d'expérience des différentes collectivités sur cette question,
- Creuser les pistes Renouveau Paysan et Office 64 de l'Habitat, Communauté de Communes du St Africain, 7 vallons,
- Recenser les communes de Toulouse Métropole qui seraient intéressées par un projet d'acquisition de terres agricoles avec appel à projet pour l'installation de maraichers et présenter la question du logement,
- Créer un SIG des logements sociaux par commune pour avoir une vision rapide de leur localisation par rapport à un projet agricole. Discuter avec la CIL et les élus pour définir le métier de maraicher comme "essentiel" pour faciliter l'attribution par les bailleurs sociaux,
- Réaliser une enquête plus approfondie sur le besoin des porteurs de projet en logement via un questionnaire national,

1 - Tableau des comptes-rendus des entretiens des porteurs de projets