



Assises métropolitaines de l'alimentation 25 mars 2024, Toulouse

Compte-rendu des ateliers : Favoriser l'accès au logement pour les nouveaux et futurs paysans ?

Sommaire

1. Atelier "Enjeux et pistes de travail autour de l'habitat léger et de la notion de logement de fonction agricole" : p. 2
2. Atelier "Initiatives, freins et leviers d'action des collectivités" : p. 6
3. Atelier « logement social » : p. 11

1. Atelier "Enjeux et pistes de travail autour de l'habitat léger et de la notion de logement de fonction agricole"

Participant-es :

Commune de SEILH
Toulouse métropole, service urbanisme
M2 VARAP (Paris 8), stage à Echelles et Territoires, futur doctorant autour des habitats légers.
Terre de liens Midi-Pyrénées
Association HALEM
Université de Toulouse
Chef de projet Ville Fertile - Colomiers
Service Économie Agricole - DDT 31 - Chargé d'étude urbanisme et foncier agricole - Animation de la CDPENAF

Sujets abordés dans cet atelier

- zonages et réglementations : STECAL, zone A, permis précaire
- définition de l'habitat léger / mobile etc
- notion de parcours résidentiel des nouveaux agriculteurs
- ZAN et consommation d'ENAF
- cohérence des politiques publiques et évolution du cadre réglementaire

Pourquoi est-il important de considérer le sujet ?

> La proximité lieu d'habitation / lieu de travail est une condition de réussite des projets en agriculture (voir bilan de l'étude menée par le master VIHATE en 2024 sur Toulouse Métropole)

> Habiter sur place est une aspiration pour un certain nombre de porteurs de projets, voire qui peut être nécessaire dans certains cas

> les porteurs de projets ont en général peu de moyens à mettre dans l'achat ou la location d'un logement au moment du démarrage d'une activité agricole ; ils ont aussi peu de visibilité sur l'avenir / pérennité de leur activité

> Le foncier communal support des projets agricoles est rarement associé à une solution d'habitat sur ou à proximité immédiate du lieu d'exploitation

=> pour toutes ces raisons, l'habitat léger est une solution

intéressante dans le cadre d'une installation agricole et peut être une étape dans le parcours résidentiel des nouveaux maraîchers installés avec l'appui des collectivités.

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, 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

À 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 maraîchers.

Qu'est-ce qui questionne ou pose problème ?

> On parle de différents types d'habitats impliquant une notion de réversibilité, pas d'un objet défini clairement dans les textes de lois : AUTONOME, RÉVERSIBLE, LÉGER, DEMONTABLE, COMPOSTABLE, AUTONOME... La définition dépend aussi du domaine à partir duquel on le considère : fiscal, urbanistique...

> La destination agricole n'est pas valable pour le logement agricole : le logement de fonction n'existe pas alors que des bâtiments agricoles ont une destination agricole exclusive dans les documents réglementaires.

> La construction de maisons d'habitations est par principe interdite en zone A ou N. La jurisprudence des commissions départementales pour la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF) limite très fortement l'attribution à titre dérogatoire de permis de construire pour des logements demandés par des (futurs) agriculteurs. Les activités pour lesquelles il est potentiellement possible d'obtenir cette dérogation sont l'élevage et les serres horticoles chauffées. Dans tous les cas, le projet doit démontrer la nécessité pour l'activité d'un logement sur place. Les maraîchers font valoir que la climatisation des serres froides doit faire l'objet d'une surveillance très régulière. Pour autant, les dérogations sont rarement accordées, pour la raison notamment que de nombreux abus ont été observés (le caractère “professionnel” de l'activité

agricole peut être jugé douteux).

Etude d'un cas concret : projet de la commune de Colomiers

La commune Colomiers est propriétaire d'une parcelle de 3 ha en zone A. Ce terrain ne dispose ni d'habitation ni de bâtiment. Un des porteurs de projets identifié souhaite pouvoir habiter à proximité de la parcelle. La commune ne souhaite pas artificialiser les sols mais souhaite permettre l'installation d'un habitat léger. Les démarches réalisées se heurtent à la doctrine en matière d'urbanisme, qui ne fait pas de distinction entre habitat léger et habitat avec fondations :

- demande d'un STECAL : refusée par la CDPENAF, cette dernière justifiant son refus par le fait que le STECAL n'est pas l'outil adapté à la situation
- permis précaire : cette solution ne semble pas avoir été approfondie à ce stade par la commune

L'échec de ces démarches l'amène à envisager le passage en zone U d'une partie limitée du terrain aujourd'hui en zone A (300 m²), partie située en continuité d'une zone urbanisée. Cette solution n'est pas idéale non plus car elle ne permet pas de sanctuariser la destination agricole de cette habitation. Par ailleurs, elle rentre dans le décompte des ENAF consommées.

Pistes de travail / propositions concrètes

Concernant les projets d'installations agricoles portés par des collectivités, les acteurs réunis dans l'atelier conviennent d'une situation de blocage induite par la doctrine en matière de planification urbaine, qui ne fait pas de distinction entre habitat léger et habitat avec fondations.

Une autre question est celle de la destination agricole du logement, notion qui ne semble pas pouvoir être reconnue en l'état actuel de la législation ou de la jurisprudence.

Dès lors, comment résoudre ce qui apparaît comme une incohérence au niveau des politiques publiques ? L'un des objectifs du PADD n'est-il pas de faciliter l'implantation et le maintien d'activités agricoles ?

Nous proposons 4 pistes de travail et de réflexion qui invitent à mettre autour de la table les acteurs concernés ou compétents.

Piste 1 : Permis de construire précaire

Compte tenu du caractère public du foncier et du portage public du projet,

un PC précaire ne pourrait-il pas s'envisager ? Il serait possible d'apporter les justifications suivantes :

- un besoin ponctuel : un foncier public mis à disposition dans le cadre d'un conventionnement ne pourrait-il pas répondre à ce cadre
- un aspect précaire : l'habitat léger, avec son caractère réversible répond à cette exigence
- une date obligatoirement mentionnée dans l'arrêté : sauf erreur, le code de l'urbanisme ne définit pas la précarité par une durée encadrée.... : donc pourquoi pas s'appuyer sur la durée du bail ? ou sur une date hypothétique de la prochaine révision intégrale du PLUI ?

Piste 2 : STECAL pour de l'habitat léger

>> Ce qui questionne / peut questionner par rapport à la mise en place d'un STECAL : les caractéristiques de l'habitat (avec fondations / réversible) et le caractère exceptionnel du zonage.

(voir en Annexe pour un état des lieux non exhaustif de la réglementation et de la jurisprudence STECAL).

Pour sortir du cadre de la précarité (piste 1), nous proposons de mettre en débat à l'échelle de la métropole toulousaine la possibilité de mise en place d'un STECAL de type "**STECAL économique habitat léger agricole**" à partir du moment où les conditions suivantes sont réunies (ce qui validerait son caractère "exceptionnel" ?) :

- Maîtrise foncière publique (voire maîtrise foncière par un acteur de l'ESS en capacité de garantir le maintien de la vocation agricole et la non revente ?
- destination agricole : logement de fonction situé sur ou à proximité d'une parcelle cultivée
- habitat léger, démontable, réversible...

STECAL - Le point de vue de l'expert (Paul Lacoste - association HALEM)

Du point de l'économie générale des PLUI, on peut avancer que la réversibilité a des arguments par rapport aux STECAL qui de fait artificialisent définitivement des centaines d'hectares. Les bénéfices de la réversibilité de l'habitat font partie des impensés de la planification et des règles d'urbanisme. Les délibérations des communes sur la possibilité d'implantation d'habitats légers sont rarement bien rédigées : il y a un manque de culture sur ce sujet et les collectivités ne sont pas assez accompagnées par une expertise compétente. Il existe des retours d'expériences intéressants et inspirants, comme celle de la commune de Montrevault sur Evre en Anjou (49) qui a défini une zone "URJ" :

Urbanisme Réversible sur Jardins”.

le CEREMA a publié à ce sujet sur le travail effectué par l'Agence Hamosphère :

https://paysages-territoires-transitions.cerema.fr/IMG/pdf/montrevault_sur_evre_cristophe_douge_hamosphere.pdf

https://paysages-territoires-transitions.cerema.fr/IMG/pdf/montrevault_sur_evre_cristophe_douge_hamosphere.pdf

Piste 3 : une démarche expérimentale selon la loi organique d'avril 2021

Inscrire pour 5 ans une démarche d'expérimentation à l'échelle de la Métropole, comme le permet la Loi organique d'avril 2021 sur le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales dans un cadre contractuel entre une collectivité et la préfecture.

Piste 4 : une réflexion élargie à d'autres collectivités locales

Cette réflexion gagnerait à sortir de son cadre local car elle fait écho à des préoccupations d'autres élus. Il conviendrait donc d'envisager un travail élargi avec une communauté d'acteurs à l'échelle nationale, qui pourrait d'ailleurs porter plus largement sur **la question de la destination agricole (logement de fonction pour les agriculteurs)**, pas seulement pour l'habitat léger. Les bases d'une telle réflexion sont posées par exemple par la commune de Plessé (44).

2. Atelier "Initiatives, freins et leviers d'action des collectivités"

Participant·es :

DRAAF Occitanie
Président Terre de liens Occitanie
Étudiante en master VIHATE Université de Toulouse
Mairie de Quint-Fonsegrives
AUAT (Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse)
Toulouse Métropole
Association RELIER (Raphaël Jourjon, animateur de la table)

Sujets abordés

- réservation ou portage de logement par la collectivité, partenariats avec opérateurs
- appui et orientations pour faciliter la recherche de logement, les travaux, les aides financières et matérielles pour/avec les

actifs agricoles, co construction de solutions

- questions urbanistiques et réglementaires impliquant les collectivités

Pourquoi est-il important de considérer le sujet ?

Le logement des paysans a jusqu'ici été assez peu abordé en tant que tel, ni a fortiori pris en main par les collectivités locales et les autres acteurs publics. L'idée qui prévaut est qu'il s'agirait affaire privée. D'après différents travaux récents, cette question de l'habitat apparaît pourtant déterminante pour des installations agricoles pérennes et bien vécues. Il y a donc un enjeu à saisir pleinement le sujet par et pour les collectivités afin de permettre l'accès à un logement adapté pour les agriculteurs tout en préservant les terres agricoles.

Témoignages / présentation des angles travaillés par chacun

- *Travaux des étudiant-es du master VIHATE* : il ressort des observations et entretiens l'importance de la proximité du logement des agriculteurs-ices pour mener leur activité dans de bonnes conditions ; installation facilitée, gain de temps et confort de vie, présence auprès des animaux et des cultures, surveillance du matériel, entretien du lieu, relations de voisinage...

=> Travail sur une diversité de solutions de logement selon le contexte et la typologie des sites (sur les parcelles agricoles ET en dehors). Situation particulièrement tendue en zone périurbaine.

- *Mairie de Quint-Fonsegrives* : rachat de la ferme de Salsas (bâti et terres agricoles) depuis 2008, avec l'aide de la SAFER. Rénovation progressive avec l'appui de Toulouse métropole. Appel à projet en 2016 pour l'installation d'un nouvel agriculteur en 2017. Organisation juridique de la ferme : un bail classique pour le logement, un bail rural pour les terres agricoles. Travail conjoint avec le maraîcher afin que la rénovation prenne en compte ses aspirations comme les prérogatives de la collectivité. Enjeu de la maîtrise publique du foncier ; rôle important mais sensible des élus

locaux concernant les choix d'urbanisme et autorisations de construction...

- *DRAAF* : travaux conséquents sur la préservation des ENAF, la mise en œuvre du ZAN (Zéro artificialisation nette), en concertation avec les collectivités, vigilance sur la construction de logements neufs.
- *AUAT* : on travaille avec l'agence sur les concurrences existantes entre les différents usages de l'espace sur et aux abords des zones agricoles. Études, conseils, prospective aux côtés des collectivités pour bien identifier et arbitrer entre ces usages, aiguiller les documents de planification et les politiques publiques.
- *Terre de liens (Tdl)* : problématique forte de la présence de logement et de la réhabilitation du bâti, notamment en phase d'installation et lors de l'acquisition des fermes. Travaux en cours avec des collectivités et d'autres acteurs sur les solutions de portage, avec les fermiers sur l'entretien du bâti.
- *Toulouse métropole* : enjeu du logement bien identifié pour l'installation des nouveaux agriculteurs. Réflexion en cours pour du logement communal à Pibrac.
- *Relier* : impliqué dans la création de Terre de liens. Etude sur l'habitat des paysans 2016/2018, poursuite avec programme « Terreau » en cours sur les questions d'accueil rural et d'installation agricole, avec Tdl, Sol, Réseau Civam, Fadear, Reneta, Réseau des crefad. Repérage d'expériences originales, mise en lien, documentation et diffusion des initiatives...

=> Propose un listing des difficultés, questions et pistes soulevées au paperbaord :

FREINS	LEVIERS
Absence ou insuffisance de logements adaptés à proximité des terres agricoles	- Possibilité de mise en réserve de logement communal si existant/ préemption par collectivité (question autour de la temporalité - délai de 5 ans après le dernier usage agricole ?) <i>NB : relais SAFER pour les terres et le bâti agricole.</i>
Coût du logement élevé en regard	- « Logements passerelles » mis à

**CR Atelier - Favoriser l'accès au logement pour les nouveaux et futurs paysans
Toulouse, 25 mars 2024 - page 9**

des moyens des porteurs de projet agricoles	disposition avec loyers réduits pendant un temps donné (phase d'installation agricole) - Mobilisation des « aides à la pierre » pour construction et entretien de logements sociaux - <i>Aides au logement pour les locataires éligibles</i>
Bâti d'habitation ancien, parfois vétuste ou indigne	- Conseil / appui à la mobilisation des aides à la réhabilitation, à l'amélioration énergétique - Accompagnement aux travaux : soutien et mise en réseau de la collectivité avec artisans et associations formées <i>NB : plus simple dans le cas de fermes ouvertes ou collectives et si compétence interne à la collectivité ou partenariat avec un organisme compétent...</i>
Pérennité du logement / difficultés en phase de transmission, départ, retraite...	- Baux agricoles et d'habitation pensés et contractualisés de manière articulée (conventions entre collectivité, opérateur immobilier/intermédiaire éventuel, fermiers, etc) - Anticipation des besoins, échanges en amont des installations transmissions...
Besoins d'hébergement des saisonniers et des ouvriers agricoles peu pris en compte	- Dispositifs d'accueil, d'orientation et d'information pour l'hébergement - Mise à disposition de terrains viabilisés par la commune/ habitat mobile à proximité des exploitations agricoles ?
Logement et hébergement des personnes en formation, en test ou de passage	- Mise en place d'espaces-tests co portés par (ou en concertation avec) les collectivités, intégrant un volet logement. - habitat modulables et/ou réversibles sur les fermes
Cadre réglementaire/ besoins d'habitat réels des agriculteurs / législation stricte en zone agricole et naturelle / abus et détournements	- Action urbanistique des collectivités : > création/ modification document d'urbanisme, pastillage fléché pour de l'habitat paysan ? > création de hameaux réversibles

	agricoles (cf proposition pour la PLOA) > changement de destination d'un bâtiment pour du logement, sous condition d'activité agricole principale de l'occupant => attention : besoin avis conforme CDPENAF voire validation par DDT
--	--

Plus globalement, il ressort des échanges le besoin :

- de poursuivre l'acculturation des élus et techniciens des collectivités, de pousser la réflexion avec les acteurs agricoles et du logement pour croiser les expériences, points de vue, leviers d'action ;
- d'avoir des temps et espaces de formation divers (ateliers, échange entre pairs, compagnonnage...) sur les questions réglementaires et juridiques autour de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement qui restent assez touffues et inégalement appropriées ;
- de repérer, qualifier et diffuser les ressources documentaires et outils d'appui sur ces sujets afin de nourrir l'envie d'agir et d'aiguiller les actions des collectivités et les politiques publiques.

Ressources documentaires :

- Travaux étudiants du master VIHATE : <https://habitat-installation-agricole.org/ressources/le-logement-des-maraichers-dans-une-dynamique-d-agriculture-metropolitaine-vihate2024>
- Site internet ressources initié par Relier : <https://habitat-installation-agricole.org>
- Agence d'urbanisme : <https://www.aua-toulouse.org/page/foncier/>

3. Atelier sur le logement social

Participant-es :

ReNouveau Paysan
Commune de Blagnac
Maraîcher à Blagnac
Commune de Cugnaux
Mairie de Tournefeuille

**CR Atelier - Favoriser l'accès au logement pour les nouveaux et futurs paysans
Toulouse, 25 mars 2024 - page 11**

Enseignant chercheur en Géographie, Université de Toulouse Jean Jaurès
Terreauciel
AUAT
Mouvement ESS Occitanie
Terre de Liens Midi-Pyrénées

Déroulé des échanges :

- **Partage par ReNouveau Paysan sur :**

- L'enjeu de l'habitat dans l'installation/transmission agricole et l'évolution de la prise en compte du sujet au cours des dernières années
- L'enjeu de préservation des fermes en tant qu'unité lieu de vie-terre pour une agriculture paysanne durable et résiliente
- La pertinence de constituer des montages partenariaux foncière agricole + bailleurs sociaux pour répondre à la problématique
- Retours d'expériences de la ferme Mouliaa
- Partage sur l'état d'avancement de la ferme Le Charron

- **Pistes de travail identifiées au cours des discussions :**

- **Accompagner les collectivités à définir une vraie vision programmatique sur le logement paysan** (définir le nombre de logements nécessaires par rapport aux besoins d'installation et traduire ces objectifs dans les documents d'Orientation d'Aménagement) -> voir ce qui a été tenté dans le SCOT Montpellier et l'OAP d'Auxerre sur ce sujet
- **Monter des Observatoires du Foncier et du Bati agricole** pour piloter plus finement la politique foncière agricole en incluant la problématique du logement
- **Continuer à expérimenter des modèles de logement social paysan pour trouver les différents scénarios juridiques viables adaptés aux différents contextes**
- **Mobiliser les régies communales agricoles** pour l'intermédiation/gestion locative ?
- **Inclure les citoyens** dans ces réflexions.