

L'agriculture dans les aires urbaines moyennes d'Occitanie à l'horizon 2035 : une réflexion prospective

Dans les aires urbaines, l'agriculture bénéficie de la proximité de bassins de consommation, mais subit en contrepartie une forte pression foncière et des conflits d'usage, qui débouchent souvent sur une artificialisation des sols. Pour sensibiliser les acteurs locaux à ces enjeux, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a commandé une étude prospective sur les activités agricoles dans les aires urbaines moyennes¹. La méthode des scénarios a été appliquée aux quatre cas choisis : Albi, Montauban, Castelsarrasin-Moissac et Rodez. Cette note en résume les principaux résultats².

L'agriculture dans les aires urbaines bénéficie de certains atouts : proximité des outils collectifs des filières (approvisionnement, collecte, transformation), présence d'un bassin de consommateurs, conditions d'emplois et de services plus faciles qu'en milieu rural pour les familles d'agriculteurs et les pluriactifs, etc. Malgré ces avantages, la pérennité des activités agricoles dans les zones sous influence urbaine est aujourd'hui incertaine, en raison notamment d'une forte pression foncière et des conflits d'usage ou de voisinage.

Le territoire de l'ex-région Languedoc-Roussillon, en Occitanie, est confronté à ces enjeux, avec une population qui a doublé en 60 ans et un arc méditerranéen qui concentre désormais 70 % de la population régionale sur 30 % du territoire. Le développement urbain concurrence le foncier agricole dans les zones d'influence des deux métropoles, Montpellier et Toulouse, mais également autour des aires urbaines moyennes de la région.

Fort de ces constats, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (DRAAF d'Occitanie) a commandé une étude prospective sur l'agriculture dans les aires urbaines de moyenne importance, utilisant la méthode des scénarios, appliquée à quatre

cas : Albi, Montauban, Castelsarrasin-Moissac et Rodez.

L'étude, qui visait à éclairer leurs avenir possibles, avait plus spécifiquement pour objectifs de :

- développer une vision systémique tenant compte à la fois des dimensions économique, sociale et environnementale ;
- éclairer les décideurs sur les changements en cours et les trajectoires probables ;
- co-construire avec les acteurs concernés des leviers d'action au niveau territorial ;
- formaliser une démarche d'animation locale transposable à d'autres territoires comparables dans la région, voire en France.

Cette note rend compte des principaux résultats de l'étude. La première partie explique le choix des quatre aires urbaines sélectionnées et la deuxième résume les grandes étapes de la démarche prospective mise en œuvre. Une troisième partie décrit les scénarios d'évolution à l'horizon 2035.

1 - Quatre aires urbaines aux enjeux agricoles contrastés : Albi, Montauban, Castelsarrasin-Moissac et Rodez

Établi en 1996 pour distinguer l'espace à dominante urbaine de celui à dominante

rurale, le zonage en « aire urbaine » a été revu en 2010 pour identifier les degrés d'influence des villes sur leur environnement³. Il s'appuie sur un décompte des emplois et des déplacements domicile-travail. 241 aires urbaines françaises regroupent 78 % de la population, ces statistiques objectivant le phénomène d'émission de la ville⁴.

1. Seegers J. et Voirol C., 2018, *L'agriculture en 2035 dans les aires de moyenne importance de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*, étude commandée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et financée par le programme 215. Rapport final téléchargeable à l'adresse suivante : <http://agriculture.gouv.fr/lagriculture-en-2035-dans-les-aires-urbaines-de-moyenne-importance-en-occitanie>.

2. Nous tenons à remercier Florent Bidaud, Julien Hardelin et Bruno Héroult, du CEP, pour leur lecture attentive de la première version de cette note et pour les améliorations qu'ils y ont apportées.

3. Brutel C., Lévy D., 2011, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes », *Insee Première*, n° 1374 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281191>.

4. Sur ces mécanismes, voir Charmes E., 2011, *La Ville émettrice. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF. Inversement, la contribution de ce nouveau zonage à l'invisibilisation du « rural », au profit du périurbain, est dénoncée par certains sociologues : Roche A., 2017, *Des vies de pauvres. Les classes populaires dans le monde rural*, PUR.

Toutes les aires urbaines n'ont pas le même profil. L'Insee distingue :

- 12 « métropoles », avec une population supérieure à 500 000 habitants, accueillant plus de 20 000 cadres dans 5 fonctions dites « métropolitaines » (conception-recherche, commerce interentreprises, gestion, cultures-loisirs et prestations intellectuelles) ;

- 29 « grandes aires urbaines », avec une population supérieure à 200 000 habitants et accueillant moins de 20 000 cadres dans les 5 fonctions dites « métropolitaines » ;

- des « aires urbaines de moyenne importance » ou « moyennes aires ».

C'est ce dernier périmètre qui a été retenu pour l'étude. Il correspond à de réels défis pour le développement de la région Occitanie. L'agriculture y occupe en effet 47 % de l'espace. Elle est multiforme, depuis les céréales irriguées en plaine jusqu'à l'élevage pastoral et transhumant des Hautes-Pyrénées et des causses, en passant par des productions de fruits et légumes, et la viticulture languedocienne. L'agriculture régionale valorise ses produits sous signes officiels de qualité (242 signes) et développe, grâce à l'irrigation, des cultures à plus forte valeur ajoutée (fruits et légumes notamment).

Afin d'observer des situations diverses, trois aires proches de l'espace métropolitain toulousain ont été retenues (Montauban, Castelsarrasin-Moissac, Albi), et une plus éloignée, Rodez. Ce choix offre un gradient de situations s'agissant de la distance à Toulouse, allant de la forte influence jusqu'à un développement largement autonome.

En termes d'occupation de l'espace, ces territoires offrent une grande diversité :

- une configuration très périurbaine, voire urbaine, en confrontation directe avec la métropolisation toulousaine (Montauban, Castelsarrasin-Moissac et Albi) ;

- des espaces à forte productivité agricole avec des plaines riches et irriguées, parfois inondables (Montauban, Albi) ;

- des territoires de coteaux difficiles, avec des signes de déprise (Montauban), ou à l'inverse de reconquête viticole (dans l'aire urbaine ruthénoise, cas de Marcillac) et des zones dédiées à un élevage extensif, ayant un potentiel de valorisation des productions de qualité.

Les filières agricoles présentes sur les quatre territoires offrent également un large éventail de dynamiques économiques :

- des filières longues très organisées, en recherche de performance technico-économique et d'innovation, avec des opérateurs locaux entreprenants (pomme, Roquefort) ;

- des filières à forte valeur environnementale, identitaire ou patrimoniale, privilégiant la segmentation et la valorisation par des labels qualité et des cahiers des charges répondant aux attentes des consommateurs (veau de l'Aveyron, lait de montagne) ;

- des circuits locaux en développement ;
- des filières traditionnelles, longues, sur des marchés peu valorisés, avec des opérateurs éloignés, apportant peu de valeur ajoutée localement (filière broutards, lait standard).

2-Démarche et méthodes prospectives

L'étude a débuté par un diagnostic des quatre territoires étudiés, sur la base d'une analyse statistique et cartographique (dynamiques spatiales, démographie, agriculture, etc.) et d'entretiens avec des acteurs (élus, organisations professionnelles agricoles, etc.). Cette étape a permis de mieux cerner les enjeux et d'identifier les acteurs constitutifs des comités prospectifs locaux, chevilles ouvrières de ce travail. Ces comités prospectifs ont réuni élus et techniciens de collectivités, représentants de la profession agricole et des filières, d'associations, etc. Une trentaine de personnes ont participé à la démarche, sur chaque territoire, à travers cinq ateliers prospectifs étalés sur une période de cinq mois.

Les enjeux dégagés lors du premier atelier ont permis d'identifier les principaux facteurs susceptibles d'exercer une influence sur l'évolution de l'agriculture du territoire à l'horizon 2035. Une vingtaine de variables a ainsi été retenue, dont certaines contextuelles (politiques internationales, changement climatique, attentes sociétales), d'autres purement agricoles (organisation des filières, dynamique d'installation/transmission, conditions de travail), et d'autres enfin liées aux politiques locales (planification urbaine, tourisme, développement économique, etc.). Lors du deuxième atelier, une soixantaine d'hypothèses a été produite en séance, ensuite regroupées en « mini-scénarios » thématiques. Un troisième atelier amenait

Tableau 1 - Récapitulatif des objectifs, supports, méthodes et résultats des ateliers prospectifs

	Objectifs	Supports	Méthodes	Résultats
Ateliers 1	Échanger sur le diagnostic et sur les enjeux	Cartes	Diagnostic sur carte	Spatialisation des enjeux de l'agriculture sur chaque territoire
Ateliers 2	Réfléchir aux évolutions possibles. Se projeter dans l'avenir	22 fiches variables	« World café » : 3 sessions de 30 minutes de réflexion sur une variable, par groupe de 4 personnes	Élaboration de 60 hypothèses d'évolution par atelier
Ateliers 3	Se projeter dans différents scénarios. Se positionner sur les évolutions	15-16 mini-scénarios répartis en 4 thèmes	Avec un thème par groupe et environ 30 minutes de réflexion par mini-scénario	Évaluation des mini-scénarios, réflexion sur les actions à mener
Ateliers 4	Formuler des objectifs d'action	Points saillants des scénarios, cartes schématiques, récits	Travail individuel puis échanges en salle entière	Définition d'orientations à partir d'échanges sur les trois macro-scénarios
Atelier 5	Mettre en place des actions. Susciter des groupes de travail	Vidéos des scénarios (3 vidéos par territoire)	Puis synthèse en groupe de 4 personnes, et table ronde avec des intervenants	Rédaction de fiches-action

Source : Seegers J., Voirol C., 2018, *L'agriculture en 2035 dans les aires de moyenne importance de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*, p. 29

les acteurs à se positionner sur le caractère souhaitable ou non de ces mini-scénarios (figure 1), leurs probabilités de réalisation, de façon à identifier les leviers permettant de les favoriser ou au contraire de les éviter. Cette étape a aussi permis de regrouper les hypothèses par grands domaines (politiques agricoles et relations internationales, filières agricoles, comportements des consommateurs, foncier et attractivité des territoires, etc.) afin de faciliter la construction des scénarios. Trois scénarios globaux ont été proposés par le groupe prospectif pour chacun des territoires. Les scénarios ont été débattus lors d'un quatrième atelier, qui a permis d'identifier les convergences de vue, mais aussi quelques désaccords.

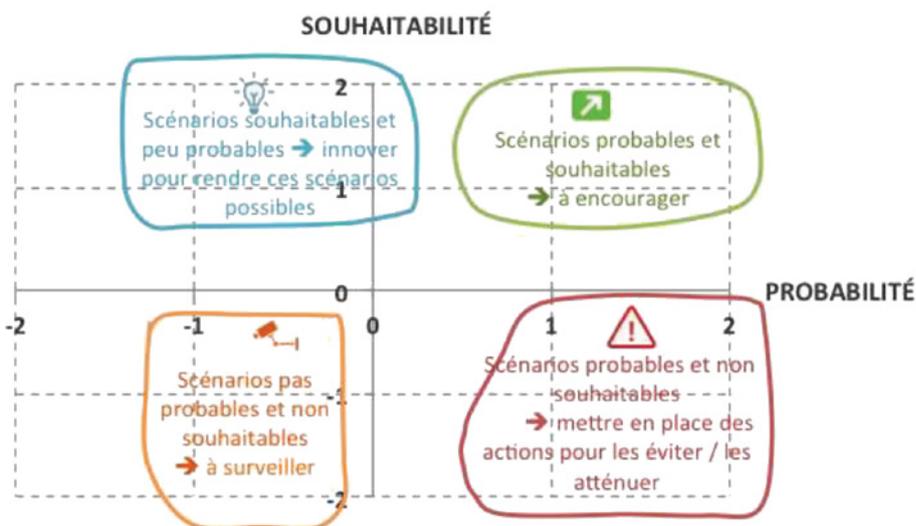
3 - Des scénarios contrastés

L'étude a débouché sur trois scénarios pour chaque aire urbaine (tableau 2). Certains scénarios comportent des similarités. Les scénarios 1 présentent une trajectoire de type « agro-business », avec rôle croissant de l'aval, robotisation, spécialisation sur les secteurs les plus productifs. Les scénarios 3 partagent des dynamiques de moindre dépendance à la PAC, avec développement de la consommation locale et résilience de l'agriculture face au changement climatique.

En contrepoint, les scénarios 2 présentent des spécificités notables selon les aires étudiées. Le scénario « Métropolisation » de l'aire de Montauban et de celle de Castelsarrasin-Moissac, avec une urbanisation importante, consommatrice d'espaces agricoles, s'explique par la proximité de Toulouse. Le déclin de l'agriculture y apparaît inéluctable. Le scénario « Valorisation des ressources » est propre à l'agglomération de Rodez, avec un lien fort à l'identité aveyronnaise et son image « nature », un territoire plus rural, de nombreux produits sous signes officiels de qualité et la volonté, du fait du nombre limité de consommateurs locaux, d'exporter les produits agricoles hors du territoire. Enfin, le scénario « Verdissement de l'agriculture » d'Albi met particulièrement l'accent sur les enjeux environnementaux (limitation des gaz à effets de serre, adaptation au changement climatique, agriculture biologique). Les paysages et l'environnement sont préservés, la production est diversifiée et de qualité. L'encadré 1 présente plus en détail trois exemples de scénarios, sous forme de récits.

Les scénarios mettent en lumière la diversité des enjeux et la transversalité des questions agricoles pour les projets

Figure 1 - Grille de lecture des mini-scénarios



Source : Seegers J. et Voirol C., 2018, *L'agriculture en 2035 dans les aires de moyenne importance de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*, p. 26

Tableau 2 - Scénarios à l'horizon 2035 pour l'agriculture des quatre aires urbaines

Aires urbaines	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Montauban et Castelsarrasin-Moissac	Le développement de l'agro-business	Métropolisation des aires urbaines et déclin de l'agriculture	Des aires urbaines attractives et résilientes
Albi	Une agriculture mondialisée	Verdissement de l'agriculture	Autonomie et boucle alimentaire locale
Rodez	La compétitivité à tout prix	La valorisation des ressources	Une aire urbaine résiliente

Source : auteurs, sur la base du rapport d'étude

du territoire. Parmi les points importants sont ressortis la nécessité des échanges pour aider les acteurs à mieux se connaître (en incluant les filières économiques aval), le besoin d'une action volontariste sur le foncier et l'installation, le nécessaire renforcement des capacités d'adaptation au changement climatique et à l'innovation, ainsi que l'obligation d'aboutir à une gestion partenariale de la ressource en eau.

Les participants ont aussi pointé les risques de repli local et de « muséification » du territoire, suivant une vision bucolique qui empêcherait l'agriculture de se moderniser. Simultanément, les acteurs des quatre aires urbaines sont conscients des obstacles au renforcement d'une agriculture de proximité : bassins de consommation insuffisants, productions trop peu diversifiées, échelle régionale voire nationale des filières.

La prospective étant une anticipation au service de l'action, plusieurs recommandations ont été faites dans le cadre d'un séminaire réunissant les groupes de travail territoriaux. Elles sont de plusieurs ordres : création de conseils de gouvernance alimentaire, développement de stratégies foncières, nouvelles filières de production de niche, restructuration de l'approvisionnement de la restauration collective locale, actions d'animation inspirées des « défis familles à alimentation positive » mis en place en région Rhône-Alpes⁵, stratégies de marketing territorial incluant l'agriculture (circuits courts, paniers de biens), etc.

5. Il s'agit de démarches d'animation visant à montrer qu'il est possible d'augmenter significativement la part du bio dans l'alimentation, à budget modéré. Voir le site : <https://www.famillesaalimentationpositive.fr/>.

Encadré 1 - Trois exemples de scénarios

Agro-business dans les aires urbaines de Montauban et Castelsarrasin-Moissac (scénario de type 1)

En 2035, l'agriculture et les systèmes alimentaires sont encore plus mondialisés qu'aujourd'hui. Les aides européennes à l'agriculture ont diminué et seules demeurent les exploitations qui ont réussi à rester compétitives, devenant de grandes entreprises, parfois intégrées aux entreprises de transformation/distribution. Les travailleurs agricoles sont le plus souvent salariés. Les filières animales ont quasiment disparu, en dehors d'un élevage hors-sol intensif. Une arboriculture basée sur de grandes exploitations ultra-performantes qui exportent à travers la coopérative Blue-Whale, a prospéré. Des productions profitent des possibilités d'irrigation en vallée : semences de maïs, noisette, melon, ail, etc. Sur les causses et les coteaux au nord de l'aire urbaine, l'espace s'enfriche rapidement. Seules les zones inondables, ou les plus éloignées de l'agglomération, ont vraiment pu garder une vocation agricole.

Conflits de voisinage, morcellement du parcellaire et augmentation du prix du foncier : partout, le développement urbain, renforcé par l'arrivée du TGV, a rendu la cohabitation difficile. L'agriculture est vue comme une activité industrielle, à connotation négative, par les habitants, alors qu'elle a énormément investi sur l'innovation (robotisation), y compris en matière agro-écologique (forte réduction des intrants grâce à des variétés résistantes et à la maîtrise des conditions de production). Quand elle reste proche des villes, c'est sous la forme de zones d'activité fermées au public, afin d'éviter les conflits (vols, risques d'accident). Les filières aval sont des acteurs économiques importants pour le territoire, qui sont écoutés dans les arbitrages sur la question de l'eau à destination de l'agriculture.

Verdissement de l'agriculture : Albi (scénario de type 2)

En 2020, à la suite d'une série de catastrophes climatiques à l'échelle mondiale, les Nations unies se mobilisent pour appliquer les accords de Paris et de Marrakech, renforcés lors de la COP 24 en Pologne. En Europe, les aides de la PAC sont réorientées vers la résilience des exploitations, la limitation des émissions de GES et l'adaptation au changement climatique. Localement, les agriculteurs sont accompagnés dans la transition écologique (coût de l'énergie élevé, implication des filières, création de groupes professionnels de développement agricole). L'adaptation a été difficile, de nombreux exploitants se retrouvant en grave difficulté économique.

La prise en compte des nouvelles demandes sociétales et la mise en place de formations bien calibrées permettent progressivement une évolution des modèles, moins dépendants aux intrants et aux risques climatiques : sécurisation des ressources fourragères, évolution des itinéraires techniques et sélection génétique, labellisation « bas carbone » des productions pour une meilleure valorisation, mais aussi solidarité locale. L'Albigeois agricole est resté dynamique. L'augmentation du coût des transports, et les incitations à limiter les émissions de carbone ont contenu l'expansion des villes. L'urbanisation s'est faite de façon plus rassemblée, les habitants ont accès à des transports en commun efficaces. Les paysages ont été préservés et le territoire demeure attractif.

La valorisation des ressources locales à Rodez (scénario de type 3)

2020 a été une année charnière pour l'agriculture ruthénoise : difficultés concernant la reprise des exploitations (faute de repreneurs), fortes diminutions des aides à l'élevage au niveau de la PAC. En parallèle, la demande des consommateurs pour des produits sains et naturels s'est encore renforcée. Les élus locaux et régionaux ont décidé de réagir fortement, en lien avec la profession agricole. Tous les acteurs du territoire ont été mis à contribution, pour valoriser au mieux les ressources. L'important tissu de transformation local a été un vrai atout dans cette stratégie. La Région a orienté ses aides vers l'organisation des filières et la valorisation de la qualité environnementale des productions. L'Inra de Toulouse et l'Agricampus La Roque ont expérimenté différents modèles. Les coopératives et les metteurs en marché ont réussi à trouver des marchés porteurs pour les produits issus de l'agriculture biologique ou certifiés à haute valeur environnementale (HVE). L'image positive de l'Aveyron a favorisé la promotion de ces produits auprès des clientèles toulousaines, montpelliéraines et parisiennes, mais également à l'export. En effet, en Angleterre et en Allemagne, la production, plus industrielle, ne bénéficie pas de cette image de naturalité, d'où un plébiscite des produits aveyronnais.

Cette bonne valorisation à l'export est bienvenue car les consommateurs français ont beaucoup diminué leur consommation de viande, pour des raisons diététiques, éthiques et environnementales (impact sur la planète). Cette stratégie a permis le maintien de nombreux exploitants sur le territoire, ainsi qu'une adaptation des pratiques (autonomie fourragère). Les éleveurs ont gagné en technicité afin de garantir cette qualité et de maîtriser les coûts de production. Les changements de pratiques et les investissements en matière d'irrigation ont permis d'amorcer une baisse des consommations et le partage des usages (eau potable, irrigation, tourisme) a favorisé l'adhésion aux nouveaux projets agricoles. Néanmoins, une partie de la population locale ne peut pas acheter ces produits locaux, trop chers, et a tendance à se rabattre sur des denrées importées. En 2027, l'arrivée d'aides PAC centrées sur l'emploi (et non plus sur les surfaces) apporte un début de réponse : de nouvelles exploitations voient le jour par l'installation de néo-agriculteurs qui veulent proposer une alimentation locale pour tous.

Source : Seegers J., Voiron C., 2018, *op. cit.*

Au cours de la réflexion prospective, des liens se sont créés entre les participants, notamment techniciens des collectivités et représentants du monde agricole, qui vont déboucher sur des travaux communs. Outre sa fonction de projection vers le futur, l'exercice prospectif s'est donc révélé utile pour favoriser une prise de conscience et inciter les acteurs agricoles, les acteurs du territoire et les décideurs à échanger plus régulièrement.

*

Le travail relaté dans cette note n'avait pas pour ambition de construire une stratégie ou de mettre en œuvre des actions, mais il s'est révélé être un bon outil pour aller dans cette direction. Les liens établis entre niveaux départemental et régional, notamment lors du séminaire de confrontation des scénarios produits pour les différents sites, ont permis de réfléchir aux modalités de gouvernance territoriale. La prospective, de façon classique, apparaît alors comme un détour permettant d'ouvrir l'éventail des possibles, sur des territoires en apparence surdéterminés par une tendance lourde à l'urbanisation.

Les recoupements entre scénarios ont été nombreux d'une aire urbaine à l'autre. Cela s'explique par le fait qu'elles appartiennent à la même région, et qu'elles dépendent identiquement de puissants facteurs externes : réglementations européennes, innovations, attentes des consommateurs, etc. Mais cela illustre également la difficulté, dans ce type d'exercice, de dépasser les grands scénarios dominants, dans l'air du temps, pour construire des scénarios reflétant finement les spécificités locales.

Au-delà de l'éclairage apporté aux décideurs locaux sur l'avenir de l'agriculture dans leur territoire, cette étude a permis de diffuser une appétence pour la prospective et ses méthodes. Les travaux et documents issus des ateliers viennent compléter la « boîte à outils » du conseil aux territoires.

Julie Seegers
Blezat Consulting
Jean-Pierre Cassagne
DRAAF Occitanie