DOCUMENTS D'URBANISME ET ACTIVITÉS AGRICOLES INSULAIRES

Quel rôle pour le Plan Local d'Urbanisme dans le maintien et le développement de l'activité agricole insulaire ? L'exemple de l'île de Bréhat.

Léonie OLLIVIER
Master 2 Aménagement Urbanisme Diagnostic et Intervention sur les Territoires
Université de Rennes 2
Année Universitaire 2020-2021


Source : Léonie OLLIVIER, 2021

Sous la direction de **Jean-François INSERGUET**, **Hélène BAILLEUL**,
maîtres de conférences à l'Université de Rennes 2
et **Naïla BEDRANI** doctorante en sociologie et salariée du RAIA
Tuteur professionnel : **Henri SIMON**

UNIVERSITÉ RENNES 2

Déclaration anti-plagiat

Je, soussigné(e) Léonie OLLIVIER

- déclare que ce travail est le fruit d'un travail personnel et constitue un document original.
- suis pleinement conscient(e) que la loi sanctionne sévèrement la pratique qui consiste à prétendre être l'auteur d'un travail écrit par une autre personne, en violation des droits d'auteur (passible de poursuites judiciaires pour contrefaçon).
- atteste que les citations d'auteurs ne peuvent être confondues avec mon propre travail
- J'atteste avoir obtenu les autorisations nécessaires à la diffusion électroniques des documents dont je ne suis pas l'auteur et que j'ai inclus dans mon mémoire (reproductions d'images, tableaux et extraits empruntés à d'autres œuvres éditées.

Fait à Rennes

Le 24 novembre 2021

Signature : 

Remerciements

Je tiens à remercier l'ensemble des agents de la mairie de l'île de Bréhat qui ont partagé leurs locaux avec moi six mois durant. Mention spéciale à Julienne, Estia, Françoise, Christophe et bien entendu Frédéric pour leur gentillesse et leur disponibilité. Les parties de chaises musicales dans vos bureaux me manquent déjà !

Un grand merci à l'ensemble de l'équipe municipale pour sa bienveillance et le chaleureux accueil qu'elle m'a réservé. Je tiens surtout à remercier Monsieur Carré pour la générosité dont il a fait preuve pour que je puisse me sentir en tout confort sur l'île et ainsi donner le meilleur de moi-même dans mon travail.

Merci à Monsieur Simon d'avoir tout mis en œuvre pour que je vive au mieux ces six mois bréhatin, pour m'avoir fait confiance et permis d'approfondir mes connaissances en droit.

Merci à l'équipe du groupe de recherche SOFIANE du RAIA qui a suivi mes avancées d'un œil attentif et expert et a su me guider dans la réalisation de ce mémoire. Merci à Madame Bailleul pour ses conseils avertis et à Naïla pour sa disponibilité et sa capacité à m'avoir fait me sentir comme partie intégrante de ce projet.

Merci bien évidemment à Monsieur Inserguet pour le soutien et la patience dont il a fait preuve pendant ces deux années de formation et qui a pleinement participé à la réussite de la promotion AUDIT 2019-2021. Merci par ailleurs à mes camarades de master pour le bon esprit d'équipe que chacun a su nourrir et qui nous a tous, je pense, tiré vers le haut. Merci en particulier à Camille et Fantine pour les nombreuses parties de rire que nous avons partagé entre deux coups de pédales.

Merci à toutes les personnes que j'ai rencontrées sur Bréhat, qui m'ont intégrée avec une simplicité déconcertante et qui m'ont permis de découvrir la (folle) vie bréhatine. Merci à Benoît qui, par sa patience et son soutien a rendu la rédaction de ce mémoire plus douce.

Enfin, je tiens à exprimer ma reconnaissance à mes ami.es, ma famille et surtout à mes parents qui, par leur soutien sans faille et leur amour inébranlable ont toujours su me porter vers le haut, m'aidant à devenir la personne que je souhaite être.

Résumé

Les territoires insulaires sont sous l'égide de nombreuses protections et en particulier des règlementations d'urbanisme très strictes instaurées par la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral de 1986. Malgré l'évolution de cette dernière pour y intégrer les enjeux de l'agriculture littorale, elle se trouve être aujourd'hui un blocage pour son maintien et son développement sur les îles. L'étude des documents d'urbanisme applicables au territoire de l'île de Bréhat témoigne par ailleurs du rôle secondaire que tient la thématique agricole au cours de leur élaboration. Ce manque de prise en considération se traduit en pratique par des règlementations d'urbanisme locales qui peuvent parfois freiner le développement de l'agriculture sur les territoires insulaires.

Abstract

Island territories find their specificity in the amount of protections especially in terms of urban planning in force on their lands. For the majority, those rules come from the law relating to planification, protection and the enhance of the coastline which dates back to 1986. Despite of its evolution in order to integrate the specific issues of the coastal agriculture, this legislation appears as a brake for this activity on its development and maintaining on islands. Studying urban planning documents in force at *l'île de Bréhat* shows that this theme is a background subject during their elaboration. This lack of consideration results at the end in rules which are unsuitable to respond to the development of agricultural activities in those spaces.

Liste des acronymes

ABF : Architecte des Bâtiments de France

AIP : Association des Iles du Ponant

BE : Bureau d'Etude

CDNPS : Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DOCOB : Document d'Objectif

DOO : Document d'Orientation et d'Objectif

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles

EPR : Espace Proche du Rivage

ERCL : Espace Remarquable et Caractéristique du Littoral

GAEC : Groupement Agricole d'Exploitation en Commun

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PAT : Projet Alimentaire Territorial

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PNA : Plan National pour l'Alimentation

POS : Plan d'Occupation des Sols

RAIA : Réseau Agricole des Iles Atlantiques

SAU : Surface Agricole Utile

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer

SUP : Servitude d'Utilité Publique

ZICO : Zone d'Importance pour la Conservation des Oiseaux

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

SOMMAIRE

Remerciements 2

Résumé 3

Liste des acronymes 4

Table des cartes et des images 7

Introduction 9

PARTIE 1 : L'insularité, un facteur d'augmentation de blocages règlementaires pour l'activité agricole ? 13

Chapitre 1 : Bréhat, une commune littorale soumise à diverses protections et règlementations 13

Section 1 : Des milieux riches et précieux que l'on tente de préserver à l'aide de protections 13

Section 2 : Un territoire soumis au régime d'urbanisation particulier imposé par la loi Littoral 22

Chapitre 2 : L'agriculture en milieu insulaire : entre problématiques techniques et règlementaires 30

Section 1 : Agriculture et insularité : enjeux et problématiques 30

Section 2 : Loi Littoral et agriculture insulaire : quelle marge de manœuvre ? 35

PARTIE 2 : Les interactions entre les documents d'urbanisme et la trajectoire agricole de l'île de Bréhat 41

Chapitre 1 : Comment est abordée l'activité agricole dans les documents d'urbanisme applicables à l'île de Bréhat au cours du temps et à différentes échelles ? 41

Section 1 : Quelle prise en compte de l'agriculture à l'échelle du Pays : étude du SCoT du Pays de Guingamp ? 42

Section 2 : Quelle évolution de la prise en compte de l'activité agricole à l'échelle de la commune : du POS au PLU 47

Chapitre 2 : La reconnaissance théorique de l'activité agricole dans un document d'urbanisme : une démarche suffisante pour arriver à la maintenir et à la développer ? .. 53

Section 1 : Quelle place pour la thématique agricole au cours de l'élaboration du PLU de l'île de Bréhat ? 53

Section 2 : L'activité agricole bréhatine mise en danger par les dispositions règlementaires du plan local d'urbanisme ? 60

PARTIE 3 : Redynamiser l'agriculture : un objectif qui ne peut aboutir sans la mise en place d'un projet global de territoire 68

Chapitre 1 : La mise en cohérence des différents acteurs et actions pour une mise en valeur agricole du territoire 68

Section 1 : Une mobilisation citoyenne et associative déjà en place sur laquelle il faut s'appuyer 68

Section 2 : Le projet alimentaire territorial : l'affirmation de la prise en main de la question agricole par la municipalité 73

Chapitre 2 : La révision du PLU de l'île de Bréhat : quels moyens pour répondre aux problématiques auxquelles fait face l'agriculture ? 77

Section 1 : Les ambitions de la révision du PLU pour l'agriculture 77

Section 2 : Préconisations pour un PLU favorisant l'activité agricole 82

Conclusion 92

Bibliographie 95

Annexes 97

Table des cartes et des images

Cartes

Carte 1 L'île de Bréhat, une île Bretonne 13

Carte 2 : *Site inscrit et classé de l'île de Bréhat Source : PLU de l'île de Bréhat, 2019*..... 15

Carte 3 : *Les zones classées Natura 2000 sur la commune de l'Île de Bréhat* 17

Carte 4 : *Les ZNIEFF sur la commune de l'Île de Bréhat* 20

Carte 5 : La bande des cent mètres sur la commune de l'île de Bréhat 23

Carte 6 Les espaces remarquables repérés par les services de l'état sur l'île de Bréhat en 1995..... 25

Carte 7 : Des protections environnementales et paysagères qui participent à la qualification d'un espace comme ERCL..... 27

Carte 8 : Localisation de l'OAP 1 dans le PLU de l'île de Bréhat 38

Carte 9 : Evolution de la classification du zonage agricole entre le POS et le PLU 50

Carte 10 : Parcelles mises en valeur par l'activité agricole sur l'île de Bréhat..... 60

Carte 11 : Le zonage de l'île Nord, un frein à l'activité agricole bréhatine ?..... 64

Carte 12 : Premières réflexions sur la révision du zonage de l'île Nord, île de Bréhat, 2021.. 79

Carte 13 : Zonage de l'île Nord du PLU en vigueur, île de Bréhat, 2021 79

Carte 14 : Les constructions abandonnées, une opportunité à saisir pour développer l'agriculture ?..... 86

Images

Image 1 : Les friches de l'île Nord de Bréhat au niveau du phare du Paon 33

Image 2 :Le hangar agricole (au second plan) jouxte les pâtures mises en valeur par le bétail (au premier plan)..... 48

Image 3 : La presse à ordure ménagère abandonnée de l'île Nord et classée au sein d'un ERCL dans le PLU en vigueur sur l'île de Bréhat. 63

Image 4 : Sur le portail de la pépinière de l'île est affiché le logo du label « Savoir faire des îles du Ponant » qui témoigne d'une volonté de reconnaissance des productions insulaires 71

Image 5 : Logo du RAIA 72

Image 6 : Bâtiment abandonné sur l'île Sud 85

Introduction

« Bréhat […] à un moment donné on se disait tous que c'était mort pour l'agriculture. »

chargé.e de l'urbanisme à la Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor, entretien 2021.

Les mots employés par la personne en charge de l'urbanisme à la Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor pourraient sembler un peu forts, pourtant ils reflètent en partie la réalité de la commune de l'île de Bréhat où l'agriculture, l'activité économique aux origines de la vie sociale et économique du territoire, peine à se maintenir. Cette situation n'est par ailleurs pas isolée et dans leur ouvrage *Les îles du Ponant histoires et géographie des îles et îlots de la Manche et de l'Atlantique*, L. Brigand, E. Orsenna et C. Barthon écrivent :

« La place de l'agriculture dans l'économie îlienne est devenue mineure. »[1]

Or, depuis plusieurs années et face aux enjeux environnementaux de plus en plus présents, une véritable réflexion sur l'agriculture pour une production locale et dans une logique de développement des circuits courts se construit. Dernièrement et en particulier suite à la crise sanitaire de la Covid-19, le gouvernement s'est par ailleurs saisi de la question, notamment dans l'objectif affiché de garantir à la population un accès à l'alimentation en toutes circonstances (De Normandie, 2021). Ainsi au sein du plan de relance engagé par l'État pour répondre à la crise engendrée par cette pandémie, le volet « transition agricole, alimentation et forêt » a été doté de 1,2 milliard d'euros affirmant cette intention de « reconquête [d'une] souveraineté alimentaire. »[2]

Sur un territoire insulaire où la question de l'acheminement des ressources est une problématique constante, cet objectif de relocalisation de la production alimentaire trouve un écho particulier. Cependant, comme il a été mentionné précédemment, l'agriculture insulaire est aujourd'hui en déclin dans de nombreux territoires. Si cette déprise agricole trouve son origine dans un premier temps dans l'essor de l'économie de service engendrée par le développement du tourisme venant s'additionner à un retard de mécanisation lié aux

[1] *Les îles du Ponant histoires et géographie des îles et îlots de la Manche et de l'Atlantique*, Brigand et al, p 247
[2] De Normandie. J, (2021). Edito dans Alim'agri, n°1571

caractéristiques des territoires insulaires, aujourd'hui, les difficultés rencontrées sur un bon nombre d'îles sont d'un tout autre ordre. En effet, il semblerait que l'amélioration de l'intégration de la loi Littoral de 1986 au sein des documents d'urbanisme et en particulier des Plan Locaux d'Urbanisme depuis une dizaine d'années ait joué un rôle dans les difficultés rencontrées par la filière agricole pour se maintenir (Bailleul, Bedrani, 2021).

Créés par la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain de 2000 pour remplacer les Plan d'Occupation des Sols (POS), les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) permettent à une commune d'orienter ainsi que de contrôler son urbanisation. Cet outil a une portée non négligeable sur un territoire en ce qu'il participe activement à son aménagement, son organisation et donc indirectement à son économie, à la vie sociale qui s'y développe ainsi qu'à la plus ou moins grande préservation de l'environnement qui le caractérise. De ce fait, les PLU sont de véritables moyens stratégiques et politiques pour la gestion d'une commune. Leur contenu tente donc de répondre à des objectifs poursuivis par la municipalité pour la réalisation d'un projet de territoire inscrit au sein du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), document clef du PLU. Ce dernier permet par ailleurs de guider l'élaboration du règlement graphique et écrit, ainsi que des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) autres pièces maîtresses du PLU car opposables aux autorisations d'urbanisme. En effet, bien qu'elles aient un caractère d'opposabilité différent[3] , elles traduisent de manières concrètes et règlementaires les objectifs poursuivis par le PADD. Le projet de territoire fait écho au diagnostic territorial renseigné dans le rapport de présentation qui joue également le rôle de justificatif des dispositions prises par le règlement et les OAP. Enfin le PLU est complété par des annexes qui rassemblent les données importantes du territoire pouvant elles aussi être opposables aux autorisations d'urbanisme comme c'est par exemple le cas pour les servitudes d'utilité publiques (SUP).

Les Plans Locaux d'Urbanisme ne peuvent cependant régir que l'occupation des sols et non leur utilisation. Leur influence sur l'activité agricole est donc bien souvent réduite à la limitation de la consommation de la Surface Agricole Utile (SAU) par l'urbanisation.

[3] Le règlement est opposable aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de conformité tandis que les OAP y sont opposable dans un rapport de comptabilité

Cependant, on oublie trop souvent que l'agriculture ne se résume pas seulement à la mise en valeur d'espaces par la culture ou l'élevage mais qu'elle dépend aussi fortement d'infrastructures. Aussi, les règles d'urbanisation inscrites au sein du PLU ont un rôle significatif à jouer dans le dynamisme agricole d'un territoire. Interroger la situation agricole dans les espaces insulaires à ce jour au travers de l'étude de documents d'urbanisme pourrait donc permettre de voir l'influence de ces derniers sur cette activité.

Autrement dit, il serait intéressant de s'interroger sur **le rôle que joue le Plan Local d'Urbanisme dans le maintien et le développement de l'agriculture insulaire.**

Néanmoins, le questionnement est vaste, et pour éviter de se perdre au cours des recherches face à la trop grande source d'informations, il est nécessaire de poser un cadre spatial de travail. Plus tôt, la situation agricole de l'île de Bréhat a permis d'illustrer la problématique commune à de nombreuses îles bretonnes et de la façade Atlantique. Actuellement en cours de révision de son PLU dont l'un des objectifs poursuivis est la recherche d'une meilleure intégration de l'enjeu agricole au sein du document, la commune de l'île de Bréhat se présente comme un cas d'étude particulièrement adapté pour tenter de répondre à cette interrogation.

L'approche méthodologique sélectionnée pour mener à bien cette recherche se base sur des lectures bibliographiques, sur l'analyse de textes de loi et de documents d'urbanisme et est complétée par le traitement qualitatif d'entretiens semi-directifs.
En effet, dans une optique de saisir au mieux les enjeux règlementaires auxquels sont confrontées les activités agricoles insulaires et plus globalement les territoires dans lequel elles s'inscrivent, une étude et analyse des règlementations applicables sur l'île de Bréhat a été menée. Ce sont donc tout d'abord les textes de loi et les protections environnementales et paysagères qui ont été étudiées puis les documents d'urbanisme anciennement et actuellement en vigueur sur la commune. Ensuite pour mettre au jour les mécanismes d'élaboration de ces documents règlementaires et donc déceler la manière dont est intégré l'enjeu agricole au cours de la procédure, divers entretiens ont été menés avec des acteurs participant à celle-ci[4]. Pour favoriser la compréhension des enjeux de l'agriculture au sein du

[4] Voir annexe 1

territoire de l'île de Bréhat, d'autres entretiens exploratoires ont été effectués cette fois-ci directement auprès des exploitants agricoles. Plusieurs citations tirées de ces entretiens seront par ailleurs utilisées pour enrichir la réflexion. Pour assurer l'anonymat des personnes interrogées, il leur sera fait référence par l'utilisation de l'écriture inclusive. Enfin, et dans l'optique de saisir à la source les blocages rencontrés par les actifs agricoles insulaires pour la réalisation d'infrastructures nécessaires à leur activité, une étude des dossiers de demandes d'autorisations d'urbanismes a été poursuivie permettant la mise en lumière de certains jeux d'acteurs et facilitant la reconnaissance des éléments règlementaires de blocages.

Cette méthode de travail a donc mené à la récupération d'un certain nombre de données permettant de construire une réflexion ayant pour objectif de comprendre le rôle du PLU dans le dynamisme agricole insulaire en particulier sur l'île de Bréhat. Cette réflexion commence dans un premier temps par l'évaluation de l'impact des protections environnementales et paysagères ainsi que de la loi Littoral sur l'activité agricole (I). Elle se poursuit par l'étude de l'interaction entre les documents d'urbanisme ayant été en vigueur et ceux actuellement en vigueur sur l'île de Bréhat et la trajectoire de l'activité agricole dans la commune (II). Enfin, elle se termine par la formulation de pistes stratégiques et de préconisations pour une meilleure intégration de l'enjeu agricole au sein d'un Plan Local d'Urbanisme (III).

PARTIE 1 : L'insularité, un facteur d'augmentation de blocages règlementaires pour l'activité agricole ?

CHAPITRE 1 : BREHAT, UNE COMMUNE LITTORALE SOUMISE A DIVERSES PROTECTIONS ET REGLEMENTATIONS

Section 1 : Des milieux riches et précieux que l'on tente de préserver à l'aide de protections

L'île de Bréhat est située au Nord de la Bretagne, dans le département des Côtes d'Armor, à une cinquantaine de kilomètres de Saint-Brieuc et à deux kilomètres de la pointe de l'Arcouest, principal lieu d'embarcation utilisé pour rallier la commune.



Carte 1 L'île de Bréhat, une île Bretonne

Sa situation géographique, entre-autres facteurs, fait d'elle un territoire jouissant d'un environnement d'exception. En effet, l'île présente divers écotones[5], ce qui sous-entend une biodiversité naturellement riche. L'isolement propre au milieu insulaire est également un facteur qui explique ses particularités environnementales, notamment au niveau faunistique. Ainsi, on retrouve par exemple, des lieux propices à la nidification d'espèces ornithologiques protégées. En outre, son climat océanique tempéré et humide se traduisant, dans les faits, par une amplitude thermique très faible entre l'hiver et l'été, ainsi que la nature de son sol, fait de l'île un territoire aux qualités floristiques exceptionnelles. Grâce à leur exposition, l'île Sud et l'île Nord se caractérisent chacune par des paysages assez différents ce qui amplifie l'intérêt environnemental et paysager de la zone. De ce fait, le territoire est soumis à diverses protections qui ont pour objectif de préserver singularité des lieux. Quelle est donc l'influence de ces protections sur l'urbanisation du territoire et sur le maintien et le développement de l'activité agricole dans ce dernier ?

[5] Transition écologique entre deux écosystèmes. Ici cela est principalement lié au littoral qui implique une cohabitation du milieu maritime avec le terrestre. Mais cela se retrouve aussi au niveau des zones humides, des étangs…

A. L'île de Bréhat : le premier site classé au titre de la protection des sites et des monuments

Bien qu'étant initialement un territoire plutôt isolé du fait de sa localisation mais également des difficultés associées à la vie insulaire, l'île de Bréhat est aujourd'hui la plus importante destination touristique des Côtes d'Armor[6].



Carte 2 : *Site inscrit et classé de l'île de Bréhat*
Source : PLU de l'île de Bréhat, 2019

Sa particularité géographique, participe à épargner l'île du développement du tourisme balnéaire breton au milieu du XIXème siècle. Ce n'est finalement qu'après la première guerre mondiale qu'il se développe un peu plus. Dans un premier temps, c'est plutôt un tourisme réservé au milieu intellectuel de l'époque qui prend place. Peintres, écrivains profitent du cadre isolé et exceptionnel de l'île pour stimuler leur créativité. Cette activité touristique particulière participe pleinement à l'esthétisation de l'île et à la construction de sa représentation dans l'imaginaire collectif (Cardinal, 2018) qui avait déjà été entamée dès 1907 par la reconnaissance de l'île comme le premier site naturel classé. Cette protection qui cherche à préserver les espaces de qualité et remarquables sur le plan paysager[7], recouvre en grande

[6] https://www.armorstat.com/ centre de ressource socio-économique des Côtes d'Armor né d'un partenariat entre l'Agence Départementale d'Appui aux Collectivité territoriales des Côtes d'Armor et Côtes d'Armor Destination

[7] https://www.culture.gouv.fr/ site du ministère de la culture.

partie le domaine public maritime et la partie terrestre Nord-Ouest de l'île. Quelques éléments comme certains tertres ou encore des coupures d'urbanisation sont également classés de manière ponctuelle. Dans sa totalité, le site classé englobe 1 900 hectares du territoire communal. 164 hectares sont quant à eux inscrits, ce qui représente plus de la moitié du territoire terrestre de la commune.

Cette reconnaissance engendre la réalisation de démarches supplémentaires lors de demandes d'autorisation d'urbanisme. Aussi, au niveau agricole, cela peut être vécu comme un frein à la mise en œuvre de certains projets nécessitant la réalisation d'infrastructures. En effet, de nouveaux acteurs sont introduits dans les procédures d'instruction et des autorisations additionnelles sont demandées. Cela engendre donc inévitablement des délais et des coûts supplémentaires qui ne peuvent pas être supportés par tous. De plus, certaines contraintes architecturales qui peuvent être imposées ne correspondent pas toujours aux besoins des agriculteurs.

Démarches supplémentaires en site inscrit

En site inscrit, l'administration doit être informée au minimum quatre mois à l'avance des travaux qui sont envisagés. L'ABF fournit un avis simple* pour les travaux, et un avis conforme** pour les démolitions.

* Il n'a pas de force contraignante
** L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est liée par l'avis émis, sauf en cas d'illégalité de ce dernier

Démarches supplémentaires en site classé

En site classé, les contraintes sont plus importantes. Chaque action susceptible de transformer l'aspect du site doit faire l'objet d'une autorisation du ministère chargé des sites. Cette dernière est délivrée après avis de la DREAL, de la DRAC et de la Commission Départementale chargée de la Nature, des paysages et des sites (CDNPS). Pour les travaux ayant une moindre importance, l'autorisation est déconcentrée à la préfecture du département.

En 2019, dans le cadre d'une étude pour le Réseau Agricole des îles Atlantique[8], un entretien avec l'inspectrice des sites des Côtes d'Armor avait été effectué. Celle-ci déclarait alors à propos de Bréhat : *« j'y vais rarement, il ne s'y passe pas grand-chose »*[9]. En plus de montrer un certain détachement territorial entre les institutions et le lieu concerné, cela peut être interprété comme une preuve de l'efficacité de cette protection qui, de par ses contraintes, participe à décourager les éventuels porteurs de projets.

Si cette protection ne s'attarde qu'à protéger l'aspect paysager de l'île, la richesse environnementale est quant à elle également reconnue par le biais d'autres dispositifs.

B. Un territoire qui fait partie du site Natura 2000 Tregor-Goëlo

Depuis 2006, la commune de Bréhat fait partie du site Natura 2000[10] Tregor-Goëlo lui-même créé en 2004. L'inscription d'une grande partie du territoire bréhatin au sein de ce site signe la reconnaissance de la qualité et de la préciosité de son environnement. Il couvre plus de 90 000 hectares dont 97% se trouvent en milieu maritime. Ainsi la totalité de l'archipel est englobée par sa directive oiseaux (Zone de Protection Spéciale) et l'intégralité des îlots ainsi qu'une partie de l'île Nord par sa directive habitat (Zone Spéciale de Conservation).



Carte 3 : *Les zones classées Natura 2000 sur la commune de l'Île de Bréhat Source : PLU île de Bréhat, 2019*

[8] Le Réseau Agricole des Îles Atlantiques est une association ayant pour objectif de promouvoir le maintien et le développement d'une agriculture durable en milieu insulaire. Il en sera fait mention plus précisément dans la suite de la réflexion.

[9] Entretien effectué par A. Landré en 2019 dans le cadre de l'élaboration d'un rapport d'expertise sur l'action publique et l'agricultures insulaires.

[10] Les sites Natura 2000 sont des reconnaissances à échelle européenne d'espaces aux caractéristiques environnementales particulières. Instaurés depuis 1992, ils ont pour but de participer à la préservation de la richesse de la biodiversité.

Comme pour chaque espace Natura 2000, le site Tregor Goëlo est encadré par un Document d'Objectif (DOCOB) qui met en place des orientations et des actions, chacune priorisées en fonction de leur urgence évaluée du point de vue environnemental. Ainsi, le DOCOB du site Tregor-Goëlo établit six objectifs de développement durable.

Les six objectifs de développement durables du site Natura 2000 Tregor-Goëlo

1. Maintenir ou rétablir dans un état de conservation favorable les habitats naturels terrestres d'intérêt communautaire
2. Maintenir ou rétablir dans un état de conservation favorable les habitats naturels marins d'intérêt communautaire.
3. Maintenir ou rétablir dans un état de conservation favorable les espèces d'intérêt communautaire ainsi que leurs habitats fonctionnels
4. Maintenir ou rétablir dans un état de conservation favorable les espèces d'oiseaux d'intérêt communautaire ainsi que leurs habitats fonctionnels
5. Maintenir et favoriser des activités cohérentes avec les enjeux de préservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire
6. Animer, mettre en œuvre et évaluer le Document d'Objectifs

Néanmoins, la protection Natura 2000 ne s'intéresse pas strictement à la seule dimension environnementale et les six objectifs se recoupent avec cinq enjeux socio-économiques définis à la suite d'un diagnostic de terrain.

Les cinq enjeux socio-économiques du site Natura 2000 Tregor-Goëlo

1. Contenir l'urbanisation sur le littoral et la zone rétro-littorale, de limiter les aménagements du trait de côte,
2. Maîtriser le développement des sports nature et de la plaisance,
3. Maintenir des activités économiques compatibles avec la conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire,
4. Informer, communiquer et sensibiliser les usagers au respect des habitats et des espèces d'intérêt communautaire,
5. Veiller à la cohérence des documents de planification, programmes d'action et projets sur le site.

Le recoupement des objectifs de développement durable avec les enjeux socio-économiques dégagés par le diagnostic donne lieu à la création de fiches opérationnelles thématiques traduisant sous forme d'actions les ambitions poursuivies par le site. Ainsi, cette protection n'a nullement comme but de mettre l'espace qu'elle englobe sous cloche. En effet, les actions prescrites dans les fiches opérationnelles prennent appui sur les activités humaines et la manière dont elles pourraient être utilisées pour jouer en faveur de l'environnement. C'est notamment le cas de l'activité agricole qui est par exemple inscrite comme un moyen d'action pour lutter contre la fermeture des milieux et la perte de biodiversité dues au phénomène d'enfrichement. Par exemple, dans la fiche opérationnelle A.5 du DOCOB du site Tregor-Goëlo intitulée « Maintenir et restaurer les pelouses et les landes littorales », on mentionne comme moyen d'action le pâturage extensif pour tendre à atteindre cet objectif[11].

Néanmoins, l'inscription dans un site Natura 2000 induit quelques obligations et prescriptions qui peuvent être vécues comme des freins pour le développement de projets et notamment de projets agricoles. En effet, en l'application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, la réalisation d'opération d'aménagement ainsi que l'élaboration d'un document de planification sur un espace faisant partiellement ou entièrement partie d'un site classé Natura 2000 doit entraîner la réalisation d'une évaluation des incidences Natura 2000. Le degré de précision du contenu de cette évaluation est proportionnel à l'importance estimée de l'impact du document ou du projet sur le site. L'ensemble des éléments qu'elle doit inclure est précisé à l'article R. 414-13 du code de l'environnement. La réalisation de cette évaluation engendre des délais et des coûts supplémentaires et induit le respect de certaines mesures qui ne sont pas forcément toujours en accord avec les besoins des porteurs de projets.

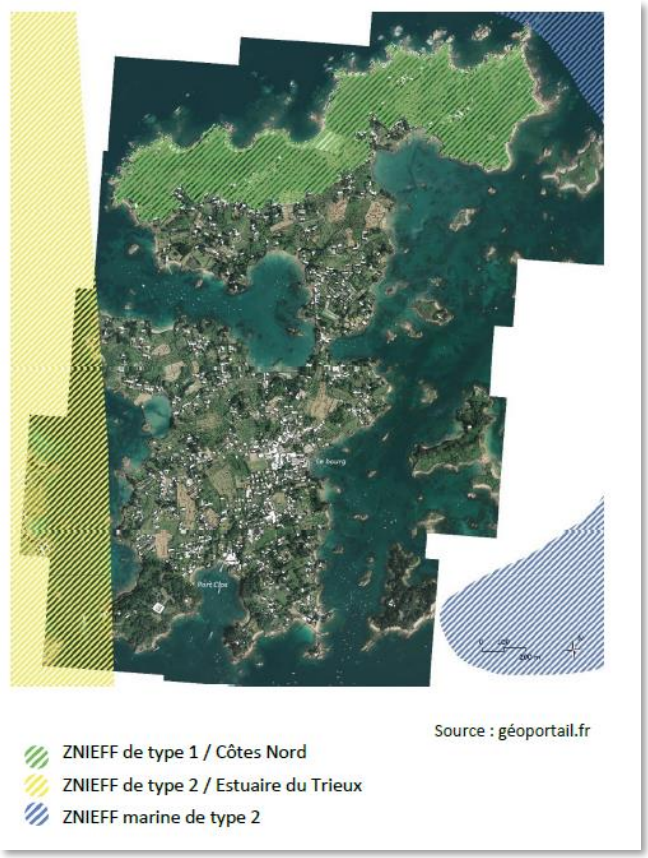
Néanmoins, comme il a été constaté plus tôt, la classement Natura 2000 n'est pas une contrainte en soi. Au contraire, la réalisation des fiches opérationnelles est effectuée dans l'optique de faire cohabiter des enjeux de différents secteurs pour les relier à un objectif commun, tourné vers la protection de l'environnement. Cependant, dans la réalité, ce sont plutôt les contraintes qui sont le plus facilement perçues par les porteurs de projets qui y sont directement confrontés. Mais bien que les études complémentaires et les injonctions techniques représentent en effet des obstacles non négligeables, ils ne sont, en soi, pas

[11] Voir annexe 2

insurmontables. Il semblerait donc que les blocages proviennent d'une autre source. Et celle-ci pourrait bien être la traduction faite de la protection Natura 2000 par d'autres documents règlementaires.

C. Des reconnaissances de la richesse environnementale qui n'ont pas toujours de portées législatives mais qui ont tout de même leur rôle à jouer

En plus des protections ayant des conséquences concrètes et juridiques lors de la réalisation de projet, la richesse de la biodiversité du territoire bréhatin est reconnue par de simples inventaires informatifs établis au niveau national voire européen. On compte parmi ces reconnaissances une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 qui se localise au Nord de l'île Nord et une de type 2 plutôt localisée à l'Ouest du territoire sur le domaine maritime et les îlots. Ces zones sont la traduction spatiale d'un inventaire national ayant pour objectif de repérer les secteurs abritant des éléments caractéristiques de la biodiversité du territoire français et ainsi constituer un socle de connaissance de l'environnement national.



Carte 4 : *Les ZNIEFF sur la commune de l'Île de Bréhat*
Source : PLU île de Bréhat, 2019

Le territoire bréhatin est également couvert, sur deux de ses îlots à l'Ouest, par une zone d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO). Ces espaces, identifiés cette fois-ci au niveau européen, relèvent eux aussi d'un inventaire poursuivant le but de repérer les zones les plus favorables à la conservation des oiseaux sauvages.

Ainsi, et contrairement aux deux autres protections étudiées juste avant, ces deux inventaires n'engendrent aucune réelle contrainte règlementaire sur les territoires dans

lesquels elles sont présentes. Leur rôle dans le déclin dynamisme agricole insulaire est donc à ce stade écarté. Cependant, il est nécessaire de garder leur présence en tête pour voir s'ils n'ont pas une influence dans la mise en place de dispositions règlementaires générateur de blocage pour la réalisation d'infrastructures agricoles.

Conclusion de la section

L'étude de chacune des protections auxquelles est soumis le territoire bréhatin et des dispositions qu'elles mettent parfois en place révèle globalement un alourdissement des procédures de demandes d'autorisation d'urbanisme. Néanmoins, prises individuellement ces mesures ne semblent pas insurmontables. C'est plutôt la perspective de leur accumulation qui peut se révéler coercitif. De plus, il ne faut pas oublier que les territoires insulaires sont soumis à la loi relative à la protection à l'aménagement et à la mise en valeur du littoral dite « loi Littoral » de 1986. Celle-ci impose un régime d'urbanisation particulier qui peut lui aussi jouer un rôle dans les difficultés rencontrées pour la réalisation d'infrastructures agricoles.

Section 2 : Un territoire soumis au régime d'urbanisation particulier imposé par la loi Littoral

Le 5 janvier 1986, la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite plus communément « loi Littoral », entre en vigueur. Celle-ci, ayant notamment pour objectif de stopper l'urbanisation et la spéculation foncière dans les espaces littoraux, entraîne de grands bouleversements dans la prise en compte du littoral au sein des documents d'urbanisme. Ce que l'on retient en particulier, c'est le régime d'urbanisation très strict qu'elle met en place et qui est aujourd'hui renseigné à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Ainsi, il y est inscrit que dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation ne peut se réaliser qu'en continuité des villages et agglomérations. Ce régime d'urbanisation particulier est par ailleurs affiné à l'aide de plusieurs outils. Ces derniers prennent la forme d'espaces délimités selon des critères spécifiques et qui portent certaines dispositions auxquelles les documents d'urbanisme doivent être compatibles.

A. La bande des cent mètres et les coupures d'urbanisation

Dans les outils de contrôle créés par la loi Littoral on retrouve la bande des cent mètres à partir de la ligne haute du rivage. Introduit à l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, cet espace est un de ceux qui possède une règlementation des plus strictes. La bande des cent mètres est calculée à partir des lignes de bases définies par le service de l'Etat chargé du domaine public maritime, sous l'autorité du préfet[12]. Elle est établie de manière horizontale sans prendre en compte la topographie. Au sein de cette zone, le principe d'urbanisation est que toutes constructions sont interdites. Ce principe vaut à la fois pour les constructions nouvelles, mais aussi pour celles déjà existantes. Ainsi, les extensions des constructions existantes sont également interdites. Seuls les travaux confortatifs sont autorisés. Il existe cependant des exceptions qui sont listées dans le code de l'urbanisme au sein de différents articles[13]. En outre, au sein d'un espace déjà urbanisé, les constructions peuvent être autorisées. Cela peut donc permettre par exemple de combler les dents creuses. Néanmoins, une telle action dans cette zone-ci du littoral est extrêmement contrôlée. Ainsi, pour s'assurer

[12] Article R. 2111-5 du Code général de la propriété publique
[13] Articles L. 121-17, L. 121-6, L. 121-4, L. 121-30

d'être dans la légalité, il est indispensable de pouvoir répondre aux critères d'une zone urbanisée. Ces derniers sont en particulier définis par la jurisprudence.

Sur l'île de Bréhat, on compte environ 137 hectares sur environ 310 inclus dans la bande des cent mètres.



Carte 5 : La bande des cent mètres sur la commune de l'île de Bréhat

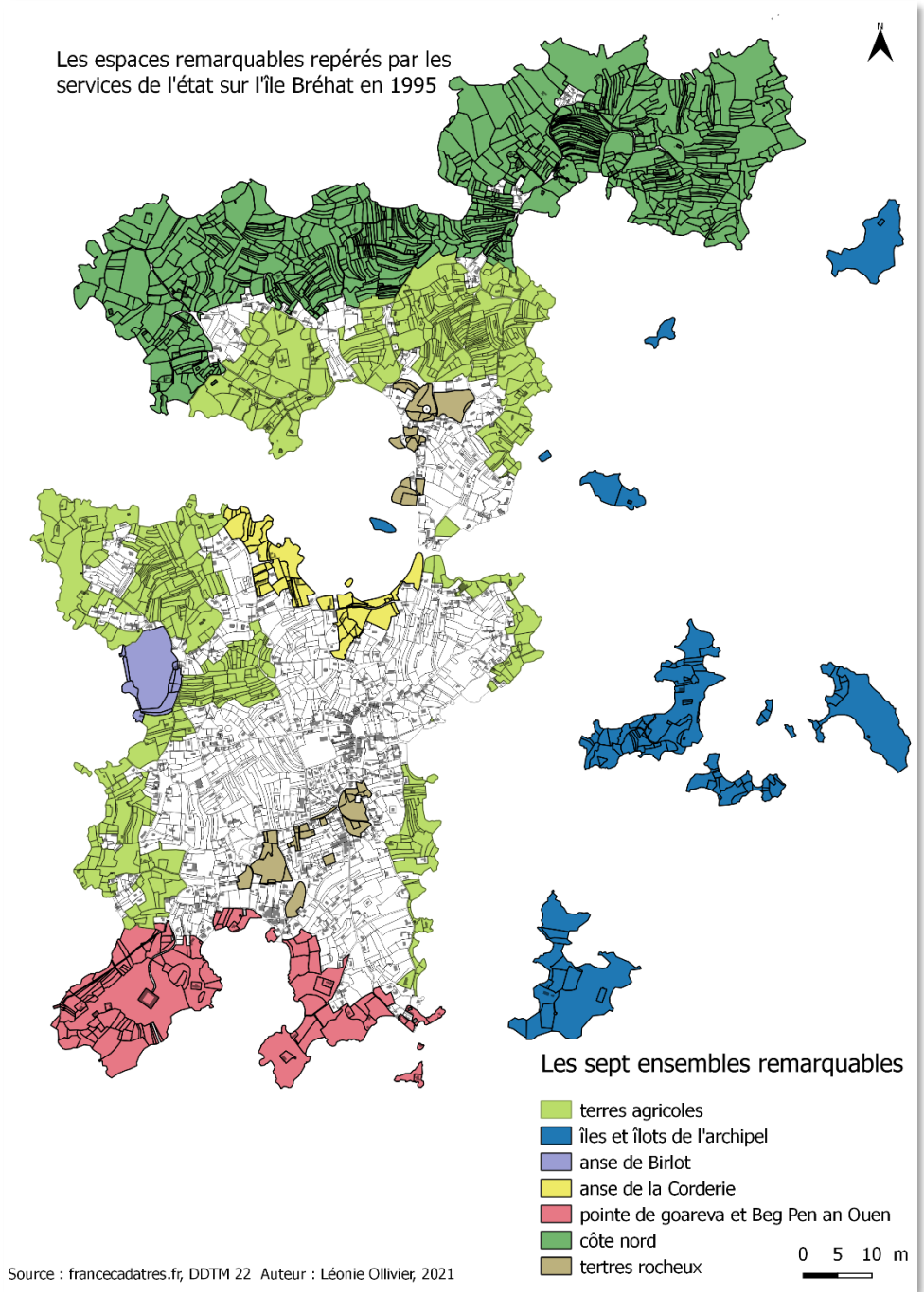
Les coupures d'urbanisation, prévues à l'article L 121-22 du code de l'urbanisme, font aussi partie de ces outils de la loi Littoral qui tentent de limiter l'urbanisation. En effet, dans ces coupures, les constructions ne sont pas autorisées. Elles doivent permettre de créer des aérations dans le tissu urbain et éviter le regroupement de deux zones urbanisées. Ces coupures sont définies à grande échelle par le Schéma de Cohérence Territorial et sont ensuite retranscrites de manière plus précise dans les Plans Locaux d'Urbanisme.

B. Les Espaces Remarquables et Caractéristiques du Littoral

Les espaces remarquables et caractéristiques du littoral sont introduits par l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.[14] Dans la partie règlementaire du code, c'est l'article R. 121-4 qui définit une liste des espaces devant être classés comme tels.

« En application de l'article L. 121-23, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique :
1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;
2° Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;
3° Les îlots inhabités ;
4° Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;
5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;
6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, des parcs nationaux créés en application de l'article L. 331-1 du code de l'environnement et des réserves naturelles instituées en application de l'article L. 332-1 du code de l'environnement
8° Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables.
Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique. » Article R. 121-4 du code de l'urbanisme

Pour le cas de l'île de Bréhat, c'est notamment le 7° de l'article R. 121-4 qui est appliqué puisque, comme vu précédemment, l'île est entièrement inscrite ou classée. Ceci engendre



Carte 6 Les espaces remarquables repérés par les services de l'état sur l'île de Bréhat en 1995

[14] *« Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. » article L. 121-23 du code de l'urbanisme*

donc inévitablement la définition d'un grand nombre de zones en espace remarquable et caractéristique du littoral. Ces derniers ont par ailleurs été définis par les services de l'État en 1995 suivant sept grandes catégories.

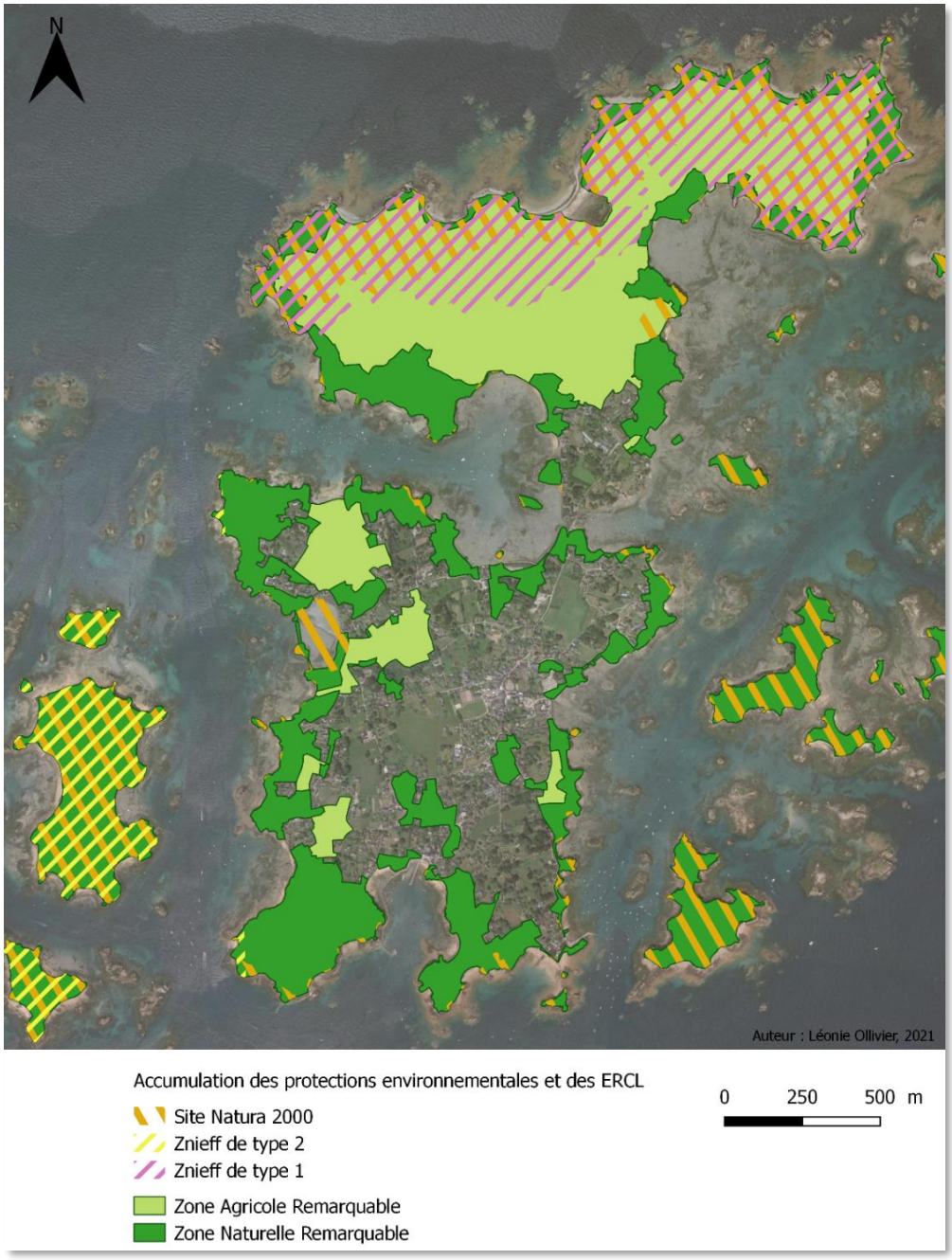
Au-delà des critères énoncés par l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme, l'étude de la jurisprudence et la littérature autour de ce sujet démontrent que la présence de zones de protection des paysages et de la biodiversité a tendance à faciliter la classification d'un espace en ERCL.

> *« en dépit de la proximité de ces ouvrages et installations [d'installations industrialo-portuaires], et alors même qu'il s'agit de terrains remblayés, le secteur « Les Alluvions » constitue un site remarquable au sens des dispositions de l'article L. 146-6, la cour administrative d'appel s'est fondée sur la circonstance qu'il est inclus dans une zone non urbanisée du site de la Côte de Grâce inscrit à l'inventaire des sites pittoresques en application de la loi du 2 mai 1930, dans une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type I, ainsi que dans une zone importante pour la conservation des oiseaux, en application de la directive du 2 avril 1979, tandis qu'il figure sur les mentions d'une étude scientifique réalisée en 1999 à la demande du département du Calvados ; qu'elle n'a ainsi ni insuffisamment motivé son arrêt, ni commis d'erreur de droit et s'est livrée à une appréciation souveraine exempte de dénaturation » Conseil d'État, 6 novembre 2006, n° 282539*

On peut donc percevoir ici le rôle des protections environnementales et paysagères vues dans la section 1 au niveau des contraintes règlementaires rencontrées pour l'installation d'infrastructures agricoles. En effet, si par exemple les inventaires ZNIEFF et ZICO ne portent pas en eux-mêmes des contraintes règlementaires, le fait que leur présence participe à la délimitation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral favorise la mise en place d'un régime d'urbanisation coercitif dans certains espaces. En effet, au sein des ERCL, tout comme dans la bande des cent mètres, toute extension de l'urbanisation est interdite. Les seuls aménagements tolérés sont inscrits à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme. Au sein de cet article, on trouve des dispositions prises pour les bâtiments agricoles. Néanmoins, celles-ci se révèlent bien souvent trop peu en accord avec les besoins des exploitants car les seuls aménagements agricoles possibles ne doivent pas dépasser 50m² d'emprise au sol et de

surface de plancher[15]. De plus, ce doit être des aménagements légers ce qui signifie qu'ils doivent pouvoir être retirés en laissant l'espace où ils étaient implantés dans son état initial.

Les ERCL jouent donc un rôle clef sur l'activité agricole car ces zones sont autant de parcelles ne pouvant accueillir de nouvelles infrastructures adaptées aux besoins des exploitants.



Carte 7 : Des protections environnementales et paysagères qui participent à la qualification d'un espace comme ERCL

[15] « [sont autorisés] Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R 420-1 n'excèdent pas 50 m² » article R. 121-5, 4°, a. du code de l'urbanisme

C. Les Espaces Proches du Rivage

Enfin, la loi Littoral définit un dernier espace au régime d'urbanisation particulier. Ce sont les espaces proches du rivage (EPR). Ils sont définis selon des critères de co-visibilité avec la mer ou par la présence de caractéristiques spécifiques aux espaces séparant la terre et la mer. Tout comme pour les coupures d'urbanisation, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) les délimitent de façon globale sur un document graphique. Cette délimitation est retranscrite de manière plus précise et adaptée aux spécificités du territoire local dans le PLU. La révision du Schéma de Cohérence Territorial du Pays de Guingamp dans lequel est intégrée la commune de l'île de Bréhat a été l'occasion d'une nouvelle délimitation des EPR à l'échelle du Pays. Toutefois, cela n'a rien changé pour l'île, qui est, depuis l'adoption de la loi Littoral, entièrement considérée comme un EPR.

Dans les espaces proches du rivage en application de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, l'extension de l'urbanisation, en plus de répondre aux dispositions de l'article L. 121-8[16] du même code, doit être motivée, justifiée et limitée selon des critères liés à « la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau »[17]. En présence d'un SCoT, ces critères inscrits dans le code de l'urbanisme peuvent être modifiés et l'urbanisation dans ces espaces doit y être conforme. En son absence, l'extension devra être compatible avec les critères énoncés par le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Si aucun des deux documents n'est présent sur le territoire, le projet d'urbanisation devra être approuvé par le préfet après avis de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS). Par ailleurs, les justifications motivant l'aspect limité de l'extension de l'urbanisation doivent être inscrites dans le rapport de présentation. Cet aspect se mesure entre-autre par l'évaluation de l'importance de la surface de construction projetée, de la densité de l'urbanisation pré existante, de la destination de cette nouvelle construction ainsi que de son secteur d'implantation[18].

[16] « L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants. » article L. 121-8 du code de l'urbanisme
[17] Article L. 121-13 du code de l'urbanisme
[18] Fiche technique du ministère du logement et de l'habitation durable, 2015

La classification en tant qu'espace proche du rivage entraîne donc une difficulté supplémentaire pour ce qui touche à l'urbanisation de la commune et donc pour la réalisation d'infrastructures agricoles. En effet, chaque extension de l'urbanisation est soumise à une lourde procédure, accentuée par le classement et l'inscription du site, compliquant la mise en place et l'aboutissement de projets. La justification nécessaire dans le rapport de présentation impose d'avoir une réflexion sur le moyen terme des projets que le territoire va pouvoir accueillir. Au niveau agricole, cela signifie qu'une prospective et une réflexion doivent pouvoir être travaillées en amont ou au moins lors de l'élaboration du document.

Conclusion de la section

L'étude de la loi Littoral fait donc ressortir un régime d'urbanisation extrêmement strict dans les communes qui y sont soumises. Il s'agit maintenant de définir les enjeux de l'activité agricole en milieu insulaire et d'identifier les marges de manœuvre applicables à cette activité dans ce contexte règlementaire particulier qui vient d'être détaillé dans ce chapitre.

CHAPITRE 2 : L'AGRICULTURE EN MILIEU INSULAIRE : ENTRE PROBLEMATIQUES TECHNIQUES ET REGLEMENTAIRES

Section 1 : Agriculture et insularité : enjeux et problématiques

A. Les particularités de l'agriculture en milieu insulaire

Le milieu insulaire engendre des particularités liées aux aspects circonscrit et attractif intrinsèques au territoire. Sur le sujet agricole, cela pose des problèmes à la fois techniques mais également au niveau de la prise en compte institutionnelle. En effet, par leurs spécificités, les problématiques insulaires sont difficilement appréhendées par les organismes professionnels agricoles. Interrogée sur le sujet, un.e agent de la Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor déclare par ailleurs :

« *C'est vrai que j'ai une vision très restreinte [de l'agriculture insulaire] parce que nous en gros il n'y a que Bréhat [comme île] sur le département. » chargé.e de l'urbanisme à la Chambre d'Agriculture 22, entretien 2021.*

Ce défaut d'informations des enjeux agricoles insulaires est probablement aussi présent chez d'autres acteurs institutionnels et compétents en termes de planification territoriale, ce qui peut éventuellement rajouter des difficultés à l'exercice de cette activité dans ces espaces.

Au niveau technique, les difficultés se trouvent dans la logistique avec par exemple des coûts accrus pour acheminer le fourrage lorsqu'il y en besoin (Bedrani, Roche, 2017) ou encore le bétail. De même, la réparation des outils techniques devient beaucoup plus compliquée, poussant parfois les exploitants à développer des compétences extra.

« Au fil du temps, on est obligé de faire beaucoup soi-même » exploitant.e agricole de Bréhat, entretien, 2021.

Source de convoitise par sa singularité, le foncier insulaire est constamment en proie à une forte pression. Le phénomène de spéculation que cela entraîne rend difficile l'accès aux terres agricoles qui présentent des prix bien plus élevés que ceux pratiqués sur le continent. De ce fait, sur l'île de Bréhat, la majorité des terres qui sont mises en valeur par l'agriculture, n'appartient pas aux exploitants. Leur occupation est bien souvent contractualisée par un simple accord verbal voire, dans certains cas, pas contractualisée du tout. Cela est notamment dû à l'extrême parcellisation du foncier qui sous-entend une multiplicité de propriétaires parfois injoignables. Cette situation entraîne une précarisation pour les agriculteurs. Un.e éleveur.euse de l'île de Bréhat a ainsi été plusieurs fois obligé.e de quitter des parcelles qu'il/elle avait défriché en échange de son occupation car les propriétaires souhaitaient les privatiser ou bien les vendre[19]. Cela peut donc se révéler décourageant pour les exploitants.

« Je ne veux plus défricher car les gens ne veulent pas faire de bail » exploitant.e agricole de l'île de Bréhat, entretien 2021.

La sur-parcellisation et la difficulté d'accès au foncier engendre également des complications pour les déclarations à la PAC. Ainsi de tous les exploitants actuellement sur l'île de Bréhat, un seul a déclaré certaines parcelles dans le cadre de la PAC pendant environ cinq ans. Si ce n'est pas la sur parcellisation qui l'a fait cesser ses déclarations, celle-ci a été vécue comme une complication pour mener la démarche[20]. De plus, la particularité parcellaire représente un obstacle d'ordre organisationnel. Contraints de s'installer là où ils en ont l'autorisation ou l'opportunité, les exploitants multiplient leurs zones d'activité sans trop de cohérence spatiale, augmentant les trajets nécessaires à leur exploitation et rendant un peu plus chronophages les tâches à exécuter. A cela s'ajoutent des terrains de petites tailles qui rendent parfois la mécanisation de l'activité impossible rallongeant là aussi le temps de travail.

Enfin, cette spéculation entraîne des difficultés au niveau de la question du logement. Cette problématique, commune aux îles et en particulier à celles où l'activité touristique est importante, représente un véritable frein pour le développement de l'agriculture mais aussi pour celui de l'économie locale en général puisque les actifs ne peuvent s'installer sur le

[19] Entretien avec un.e exploitant.e agricole, 2021
[20] Ibid.

territoire. Ainsi, un.e des employé.es du GAEC de l'île de Bréhat, présent.e sur l'île depuis plusieurs années, navigue entre différentes maisons au rythme des vacances de celles-ci[21]. Ce manège est rendu possible par la mise en place d'accords oraux entre les propriétaires et la personne en quête de logement. Les conditions d'occupations peuvent être pécuniaires ou de l'ordre du service rendu (entretien de la maison, du jardin…)[22].

Ainsi, tous ces facteurs tendent à complexifier le développement et le maintien de l'activité agricole sur le territoire bréhatin et plus globalement dans les îles.

B. L'agriculture : une activité à forts enjeux pour les îles

Malgré les difficultés techniques auxquelles se confronte l'agriculture insulaire, celle-ci représente tout de même un enjeu important pour les îles. En effet, l'agriculture est une activité historique de la plupart des îles du Ponant (Brigand et al., 2002). C'est un élément qui fait partie de leur histoire économique et qui a fortement participé à la construction de leurs paysages. Au cours de ses enquêtes exploratoires dans le cadre de la réalisation de son rapport d'expertise ayant pour sujet l'action publique et l'agriculture insulaire, Alban Landré, recueillait le discours d'un élu de l'île d'Oléron assez représentatif de l'importance de l'agriculture sur le paysage de l'île. Ainsi, celui-ci défendait la nécessité du maintien de l'activité des marais dans un intérêt, entre-autre, paysager en ces termes :

« C'est l'homme qui l'a fait. Le marais naturel c'est un marécage » élu de l'île d'Oléron[23]

Par ailleurs, l'agriculture joue un rôle clef dans le maintien des paysages ouverts des îles qui ont, pour la plupart et comme c'est le cas à Bréhat, la particularité d'être peu boisées. En effet, un problème commun aux territoires insulaires est le développement de friches qui en plus de fermer les paysages entraînent une perte de la biodiversité, richesse insulaire reconnue, comme vu plus tôt, au niveau national voire européen par le biais de protections.

[21] Entretien informel, 2021
[22] Ibid.
[23] LANDRE, A. (2019). Action publique et agricultures insulaires. Rapport d'expertise Science Po Rennes, p. 21

L'activité agricole, jouissant des conditions pédoclimatiques favorables qu'offre l'île, participe donc à l'entretien et à la préservation des qualités environnementales de celle-ci. En effet, l'exploitation des terres permet d'éviter le développement de friches qui tendent à faire diminuer la diversité spécifique engendrant une banalisation des espèces[24]. Cet appauvrissement de la biodiversité est dû à une fermeture de l'espace engendrée par la présence de plus en plus importante de fougères, de ronciers puis de broussailles, symptomatique de la création d'une friche sur d'anciennes prairies ouvertes (Barbault et al., 2009).



Image 1 : Les friches de l'île Nord de Bréhat au niveau du phare du Paon
Source : Léonie OLLIVIER, 2021

La filière agricole permet en outre de maintenir une activité économique à l'année sur l'île tout en favorisant le tissage de liens sociaux, participant ainsi à la dynamisation de la vie locale. En effet, l'installation de nouveaux exploitants signifie aussi l'installation de nouveaux actifs, souvent jeunes, dans un contexte où la démographie insulaire connaît une décroissance palpable. Cela se vérifie d'ailleurs sur l'île de Bréhat qui, depuis 1968, connaît une variation annuelle moyenne de la population négative[25]. Ainsi, les impacts vont au-delà des effets directs de l'activité qui ont été mentionnés plus tôt. Ils touchent d'autres secteurs et cela se traduit par exemple par l'aide au maintien des services de proximité ou encore des services publics comme l'école grâce à la présence d'une population permanente suffisante dont font partie les porteurs de projets agricoles (Landré, 2019). Cela peut également profiter à l'image du territoire et permettre le développement d'un certain marketing territorial mobilisable dans le cadre d'un tourisme contemporain qui se veut plus responsable et plus durable (Ibid.).

[24] « L'abandon ou la déprise agricole dans les zones marginales conduisent à une homogénéisation des couverts qui peut aussi affecter la biodiversité. » Barbault, R. et al. *Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies.* Éditions Quæ, 2009 p.37
[25] Tome 1 du rapport de présentation du PLU de l'île de Bréhat, p.25

Ainsi, il peut se mettre en place des labels permettant de reconnaître l'origine locale des produits.

Conclusion de la section

L'agriculture insulaire se confronte donc à des difficultés inhérentes à sa situation particulière et notamment le contexte d'isolement rendant complexe le déroulement de l'activité. Cependant, son maintien présente de nombreux avantages sur divers points, à ne pas négliger. Mais comme vu précédemment, les difficultés auxquelles doivent se confronter les exploitants agricoles sont aussi d'ordre règlementaires et en particulier par l'application de la loi Littoral imposant des règles strictes d'urbanisation.

Section 2 : Loi Littoral et agriculture insulaire : quelle marge de manœuvre ?

Par l'application de la loi Littoral, et comme vu précédemment, le régime d'urbanisation dans les communes qui y sont soumises est particulier. Cela s'applique à la fois pour les zones urbanisées mais également pour les zones agricoles. Ainsi, par définition, il est plus ardu de mettre en place des projets agricoles en zones littorales que dans une commune qui échappe à cette loi.

A. Comment gérer l'urbanisation à destination agricole dans une commune littorale ?

La déprise agricole est une réalité au niveau nationale. Cependant, dans les communes littorales, ce phénomène s'avère être bien plus important. Ainsi, dans les années 80 on observe une diminution de l'espace qui est consacré à cette activité 5,5 fois plus rapide sur le littoral que dans les terres puis 2,5 fois plus rapide dans les années 90 (Leroy, 2012). Les difficultés liées à l'application de la loi Littoral sont centrales dans l'explication de ce phénomène.

En effet, comme vu plus tôt, l'extension de l'urbanisation en commune littorale doit se faire en application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, soit en continuité des villages et agglomérations existants. En 1999, un arrêt du conseil d'État, « commune de Logonna-Daoulas », considère que les constructions à destination agricole doivent elles aussi répondre à cette disposition. Le point problématique se trouve dans le fait que certains bâtiments d'exploitation agricole doivent respecter des distances d'implantation avec les habitations alentours. On observe donc là un premier paradoxe puisque si les bâtiments agricoles doivent être éloignés d'une certaine distance avec les constructions d'habitation, la loi Littoral impose dans un autre sens une certaine continuité ce qui ne rentre donc pas en concordance avec les obligations précédemment citées. La création de nouveaux sièges d'exploitations sur une base vierge est donc rendue extrêmement difficile en commune littorale et donc également en milieu insulaire. Dans son analyse de la loi Littoral appliquée à l'activité agricole au sein de la revue juridique de l'environnement, Leroy déclare par ailleurs que cette disposition « dissuade les agriculteurs de s'installer sur les communes littorales. Elle contribue à la déprise agricole, à

la formation de friches et de terrains propices à l'urbanisation. Elle se sépare des prescriptions du code de l'urbanisme et du code rural applicables au reste du territoire national qui autorisent les installations et les constructions y compris les résidences principales nécessaires à l'exercice de l'activité agricole »[26]. La jurisprudence de la commune de Logonna-Doualas a donc rapidement posé des questions sur l'avenir de l'agriculture littorale. Ainsi, lors d'un débat pour la loi d'orientation agricole de 1999, Mme Boyer, sénatrice du Finistère déclare : « les jugements récents […] qui tendent à assimiler les constructions à usage agricole à des opérations d'urbanisation, ont des conséquences graves dans l'immédiat pour un certain nombre d'exploitants et pour la pérennisation des activités agricoles sur le littoral breton »[27] . C'est donc par le biais de l'article 109 de la loi n°99-574 du 9 juillet 1999 que l'article L. 146-4-1[28] du code de l'urbanisme qui règlemente le régime d'urbanisation en commune littorale est modifié. Ainsi, est autorisé une discontinuité d'urbanisation pour les bâtiments liés à l'activité agricole étant incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Ces bâtiments-ci peuvent donc désormais être construits en discontinuité des villages et agglomérations. Puis, en 2005, au travers de la loi relative au développement des territoires ruraux, est introduit la possibilité de remise aux normes des exploitations lorsqu'elles n'entraînent aucune augmentation d'effluents animales. Cette disposition est aujourd'hui inscrite à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme (Prieur, 2020). A l'analyse de ces modifications dans son article de 2012 dans la *Revue juridique de l'Environnement*, Leroy dénonce : « l'agriculture dangereuse dispose d'une place réservée sur le littoral »[29]. En effet, jusqu'à la loi ELAN de 2018, la dérogation à la discontinuité ne concerne aucunement les bâtiments agricoles traditionnels tels que les hangars à foin par exemple qui sont pourtant tout autant indispensables pour l'activité agricole. Il faut donc attendre 2018 pour que l'exception s'étende et que soit inscrit à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme : « par dérogation à l'article L. 121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission

[26] LEROY, R. (2012). La loi Littoral et les activités agricoles. Dans Revue Juridique de l'environnement, numéro spécial : les 25 ans de la Loi Littoral, p. 143
[27] Ibid.
[28]Correspondant aujourd'hui à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme
[29] LEROY, R. (2012). « La loi Littoral et les activités agricoles. » Dans *Revue Juridique de l'environnement*, numéro spécial : les 25 ans de la Loi Littoral, p. 148

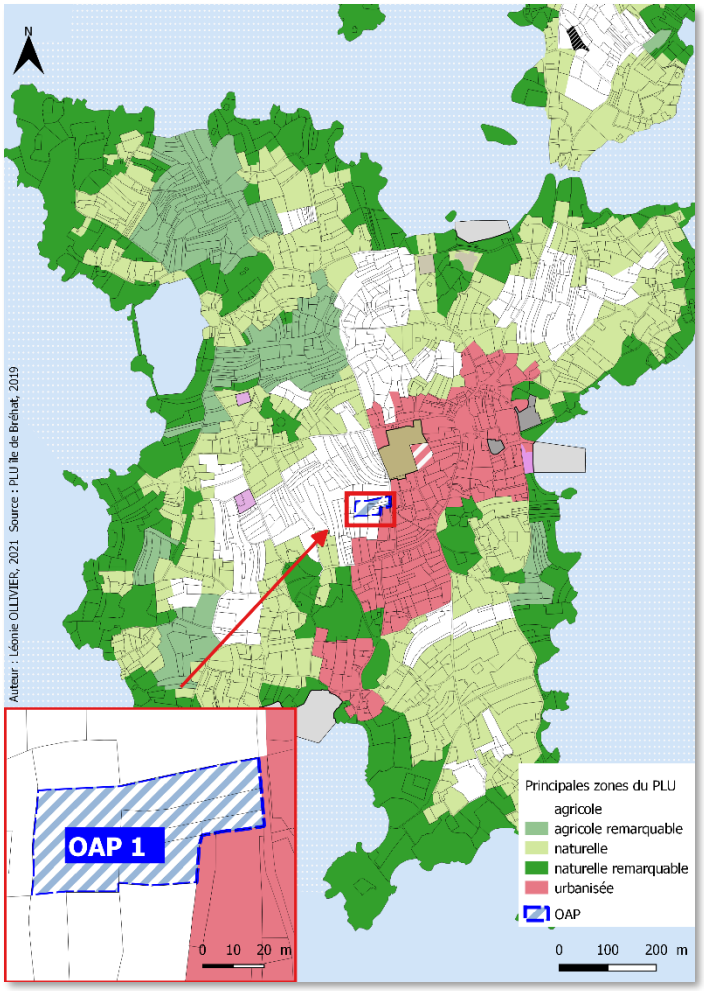
départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. ».
Néanmoins il est important de relever que malgré l'impression générale d'un assouplissement de la loi, cette modification intègre une nouvelle nuance pouvant représenter un nouvel obstacle. En effet, on ne parle plus ici d'autorisation de constructions ou installations « liées » à l'activité agricole comme c'était le cas depuis 1999 mais de constructions « nécessaires » à celles-ci. Dans l'absolu cela représente donc un durcissement de la loi puisqu'une construction liée à l'activité agricole ne lui est pas forcément nécessaire (Prieur, 2020). De plus, encore aujourd'hui, ces dispositions ne sont mobilisables qu'en dehors des espaces proches du rivage, ignorant les problématiques propres aux petits espaces littoraux entièrement identifiés comme tels.

B. La problématique des petites communes insulaires

Les mesures prises par le biais à la fois de la loi d'orientation agricole de 1999 puis par la loi ELAN témoignent d'un début de prise en compte de l'agriculture dans les espaces littoraux, activité quelque peu oubliée lors de l'élaboration de la loi Littoral de 1986. Néanmoins, l'évolution est incomplète puisque les nouvelles dispositions ne sont applicables qu'en dehors des espaces proches du rivage. Si l'on comprend que cette mesure a été prise pour tenter de limiter l'urbanisation sur la frange littorale directement visible depuis la mer, elle a été prise sans considération pour les espaces insulaires de petite taille comme l'île de Bréhat. En effet, la commune est entièrement classée en EPR. Ainsi, la totalité de son territoire est sous l'égide de la loi Littoral et, qui plus est, des règlementations les plus limitatives associées à la bande des cent mètres, aux coupures d'urbanisation, aux ERCL ainsi qu'aux espaces proches du rivage[30]. L'éventuelle fenêtre de possibilités laissée par l'article L. 121-10 résultant des rectifications pour une meilleure intégration des enjeux agricoles en milieu littoral est donc inemployable pour ce territoire. Les blocages liés à la loi Littoral et à ses paradoxes sont donc toujours bien réels à Bréhat et cela s'est notamment vérifié lors de l'élaboration du PLU entre 2016 et 2019. En effet, le projet de zone artisanale prévu par une des trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP 1) envisageait de réserver la partie ouest de la zone pour un bâtiment agricole dans un objectif de maintien de l'activité sur la commune. Cependant, dans sa réponse à la délibération de l'arrêt du projet de PLU en

[30] Voir Partie 1, Chapitre 1, Section 2

2018, la Direction Départementale des Territoires et de la Mer des Côtes d'Armor écrivait, à propos de ce projet : *« la création d'un bâtiment agricole dans la partie la plus à l'ouest de la zone ne paraît pas envisageable en 1ere phase du développement de ce secteur. Bien que ce type de construction soit quasi-systématiquement soumis à une obligation d'éloignement des tiers, et qu'il lui est ainsi difficilement possible de respecter le principe de continuité, aucune dérogation à ce principe n'est possible au sein des espaces proches du rivage. »*[31]



Carte 8 : Localisation de l'OAP 1 dans le PLU de l'île de Bréhat

Cet exemple symptomatique des paradoxes de la loi Littoral met assez bien en évidence que celle-ci, malgré le fait qu'elle doit pouvoir s'adapter aux territoires sur lesquelles elle

[31] Courrier de réponse de la DDTM au projet arrêté du PLU, 07/11/2018, voir annexe 3

s’applique, et malgré les quelques rectifications dont elle a été en proie, présente toujours des limites qu’il semble impossible de dépasser aujourd’hui.

Conclusion de la section

La thématique agricole a connu une intégration progressive au sein de la loi Littoral au fil des années. Néanmoins, la particularité insulaire n’a pas été prise en compte et cela se révèle notamment au regard des dispositions de la loi ELAN qui semble oublier les petits territoires littoraux ne disposant pas d’espace intérieur échappant à la classification d’espace proche du rivage.

RÉSUMÉ DE LA PARTIE 1

Les territoires insulaires en ce qu'ils sont soumis aux principes d'urbanisation de la loi Littoral sont des espaces où la construction d'infrastructures agricoles est difficile. Par ailleurs, la présence de protections environnementales et paysagères ajoute de nouvelles contraintes et participe à la sanctuarisation de ces lieux où l'activité agricole est pourtant source de réponses à de nombreuses problématiques allant de l'alimentaire au social en passant par des problématiques environnementales. Néanmoins, un des principes affichés par la loi Littoral est de « laisser aux décideurs locaux la possibilité d'adapter la loi au territoire pour s'adapter aux spécificités locales »[1]. Il s'agit donc désormais de voir quelle application de cette loi de 1986 est faite au sein des documents d'urbanisme et en particulier à ceux s'appliquant ou ayant pu s'appliquer sur la commune de l'île de Bréhat.

PARTIE 2 : Les interactions entre les documents d'urbanisme et la trajectoire agricole de l'île de Bréhat

CHAPITRE 1 : COMMENT EST ABORDEE L'ACTIVITE AGRICOLE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME APPLICABLES A L'ILE DE BREHAT AU COURS DU TEMPS ET A DIFFERENTES ECHELLES ?

Comme vu dans la partie précédente, l'agriculture est un élément qui peut répondre à divers enjeux pour les îles que ce soit au niveau environnemental, économique ou encore social. Sur l'île de Bréhat, l'activité agricole est intrinsèque aux origines de l'économie du territoire et a fortement participé au développement de la société bréhatine. En effet, jusqu'au XXème siècle, ce sont l'agriculture et la pêche qui constituent les piliers de l'économie vivrière du territoire. Les avantages pédoclimatiques dont bénéficie l'île ont même permis aux agriculteurs de la fin du XIXème et jusqu'au milieu du XXème siècle de se faire une place au sein du marché franco-britannique grâce à leurs pommes de terre primeurs. L'activité agricole explique par ailleurs l'organisation spatiale du territoire. En effet, c'est par exemple le passage à un « individualisme agraire »[32] à la fin du XIXème siècle (Dupé, Cardinal, Levain, 2021) qui mène à l'extrême parcellisation des terres, observable encore aujourd'hui sur le plan cadastral. De même, l'urbanisation diffuse qui caractérise notamment le Nord de l'île est le vestige d'une société tournée vers l'agriculture[33]. C'est l'ouverture de l'île au tourisme au XXème siècle qui marque le début d'un phénomène de déprise agricole d'une grande rapidité (Ibid.). Malgré tout, l'agriculture n'a jamais complètement disparue dans la commune. Aujourd'hui, elle reste un élément de l'économie locale. Comment est-elle donc intégrée au sein des documents d'urbanisme s'appliquant et ayant pu s'appliquer sur le territoire ? Ceux-ci en facilitent-il le maintien et le développement ?

[32] Cela correspond à la disparition des terres communes où s'effectuait la vaine pâture. Les murets et les choux fourragers faisant office de délimitation de parcelles se multiplient alors, transformant en même temps le paysage de l'île.

[33] L'urbanisation diffuse originelle de l'île répondait à une volonté de construire sur les sols ayant des propriétés agraires mineures

Section 1 : Quelle prise en compte de l'agriculture à l'échelle du Pays : étude du SCoT du Pays de Guingamp ?

Le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) est un document d'urbanisme qui a un impact à ne pas négliger sur le PLU. En effet, à l'échelle d'un Pays, il donne les grandes orientations que les plans locaux d'urbanisme se doivent de suivre dans un rapport de compatibilité. Il constitue donc une base de départ dans la construction de ces derniers. Pour les communes littorales, le SCoT prends aussi toute son importance puisqu'il joue le rôle de prisme pour une application de la loi Littoral plus adaptée aux enjeux du territoire. Ainsi, il détermine les critères de délimitation des villages et agglomérations, il définit les coupures d'urbanisation, les espaces caractéristiques et remarquables du littoral ainsi que les espaces proches du rivage pour lesquels il peut définir des éléments de justifications de l'extension de l'urbanisation autres que ceux énoncés dans l'article L 121-13 du code de l'urbanisme[34]. Son influence peut donc être décisive dans l'urbanisation d'un territoire entièrement soumis à la loi Littoral comme l'île de Bréhat et donc dans la construction d'infrastructures agricoles. S'intéresser à son processus d'élaboration est un élément clef pour réussir à comprendre celui d'un PLU sur lequel il s'applique. Jusqu'en 2021, la commune de l'île de Bréhat n'était sous l'égide d'aucun SCoT. Lors de la révision de celui du Pays de Guingamp, le territoire a été inclus dans son secteur de référence, imposant au PLU de prendre en compte les axes et objectifs définis dans un projet de territoire à plus grande échelle. Comment a donc été intégré l'enjeu agricole au cours de la construction de ce SCoT ?

A. Un intérêt pour la question agricole…

Le Schéma de Cohérence Territorial du pays de Guingamp accorde une place à l'activité agricole dans les divers documents qui le constituent. L'importance de cette filière dans la vie et l'économie du territoire est reconnue à plusieurs reprises, témoignant d'une certaine clairvoyance autour des enjeux notamment économiques de cette activité.

[34] « L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage […] est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. » article L. 121-13 du code de l'urbanisme

« L'agriculture représente 10% des emplois du Pays de Guingamp. C'est une filière structurante pour le territoire, qui participe à son identité économique, environnementale et paysagère. » [35]

Ce constat est appuyé par l'établissement d'un état des lieux de la situation agricole du Pays qui en fait ressortir les principales problématiques. Celles-ci sont identifiées comme étant tout d'abord d'ordre structurel.

« Globalement l'agriculture est confrontée à des évolutions structurelles majeures. La croissance de la taille des exploitations s'accompagne d'une baisse du nombre d'exploitants et d'agriculteurs exploitants, tandis que le nombre d'ouvriers agricoles permanents progresse […] les politiques d'aménagement peuvent accompagner et faciliter la transmission des outils de production. Par ailleurs, les acteurs de la filière affirment que le maintien des activités agricoles passe par le développement des circuits de valorisation locale ou sous la forme d'activités de diversification »[36]

Puis il est question du mitage des terres agricoles et donc de la réduction de la surface agricole utile (SAU) mettant en lumière l'enjeu de la conservation de la fonctionnalité de ces espaces pour tenter d'éviter d'impacter le caractère nourricier du territoire.

Ces constats établis par le diagnostic sont traduits par la suite au sein de préconisations inscrites dans le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO) qui est le seul document du SCoT opposable au PLU. Ainsi, et pour répondre aux difficultés structurelles et aux demandes des acteurs agricoles, des moyens d'actions ont été pensés pour favoriser la diversification de l'activité agricole. La stratégie se base sur un arbitrage assez fin des changements de destination. La possibilité est donc laissée, dans le cadre d'une diversification de l'activité de l'exploitation, de changer de destination un bâtiment agricole. Néanmoins cela doit pouvoir se faire en toute compatibilité avec l'activité déjà présente et il n'est pas possible de le faire dans les zones agricoles stratégiques.
Ces zones sont elles aussi un dispositif mis en place pour tenter de lutter contre le mitage des terres arables. Elles peuvent être créées dans des espaces à forte valeur agronomique ou

[35] Diagnostic du SCoT du pays de Guingamp, approuvé en 2021, p.40
[36] Ibid.

présentant un fort potentiel fonctionnel. En leur sein, seules les constructions utiles au maintien ou au développement de l'activité agricole sont autorisées. C'est d'ailleurs dans un même esprit que l'outil « coupure d'urbanisation » de la loi Littoral est utilisé par le SCoT. En effet, comme vu plus tôt les coupures d'urbanisation empêchent toute construction, même agricole. Cela permet donc de créer des sortes de ceintures vertes autour des agglomérations et villages pour éviter une extension indéfinie de l'urbanisation et préserver la SAU qui jouxte les fronts urbains. Cependant cette mesure a pour effet de sanctuariser les terres, ce qui peut avoir un impact à moyen terme sur l'activité agricole déjà présente.
Au-delà des changements de destination dans un objectif de diversification de l'activité, d'autres changements peuvent être autorisés dans les zones agricoles (moyennant le respect de certaines conditions) vers de l'habitat ou vers une destination économique. Enfin la possibilité de créer jusqu'à deux logements de fonction par site d'exploitation est donnée ce qui peut être un facilitateur de développement ou de transmission de l'activité.

La question agricole a donc bien été un sujet abordé lors de la révision du SCoT. Les constats qui ont été faits par le diagnostic territorial ont permis d'inscrire des mesures dans l'optique d'y apporter une solution plus ou moins directe. Cependant, est-ce suffisant pour les problématiques rencontrées sur l'île de Bréhat ?

B. …qui se heurte à certaines limites

L'entretien avec le/la chef.fe de projet de révision du SCoT a permis de mettre en avant les mécanismes ayant mené à la construction du document. Parmi eux, on distingue les consultations avec la commune de l'île de Bréhat pour pouvoir comprendre les enjeux qui lui sont propres et qui sont liés à la particularité de sa situation. Ainsi, par exemple, une dérogation a été créée pour les zones d'activités économiques sur le territoire bréhatin. En effet, le SCoT avait prévu que ces espaces soient uniquement dédiés aux activités plutôt industrielles et à celles qui ne peuvent pas prendre place au sein des centralités et des enveloppes urbaines. Aussi, la destination agricole était interdite dans ces zones. Or, la particularité de la commune de l'île de Bréhat fait que cette disposition ne pouvait pas être mise en place sur ce territoire sans créer des difficultés supplémentaires pour développer l'agriculture. De ce fait, la commune jouit aujourd'hui d'une dérogation spéciale inscrite dans

le SCoT pour créer des zones économiques mixtes.

Cet exemple est une bonne illustration de la nécessité d'une consultation des communes ou EPCI faisant partie du périmètre du Schéma de Cohérence Territorial. Il témoigne qu'une discussion pour une meilleure prise en considération des particularités insulaires est donc envisageable. Néanmoins, il est nécessaire de souligner que si cette disposition marque une première reconnaissance de l'activité agricole insulaire, elle est loin d'être suffisante. En effet les aménagements rendus possibles par cette dérogation sont limités à des installations qui ne présentent aucune nuisance, notamment due à l'élevage d'animaux, du fait que d'autres activités se trouvent à proximité. Cet effort doit donc être poursuivi jusqu'à reconnaître entièrement l'agriculture insulaire. Car si la distinction entre l'activité agricole rétro-littorale/littorale et celle se localisant plutôt dans les terres a bien été traitée :

« On a un secteur littoral, rétro-littoral qui est très maraîcher, et un secteur plutôt à l'intérieur des terres qui correspond à un autre type d'agriculture avec d'autres besoins, donc ça dans le diagnostic on a essayé de le faire apparaître. » chef.fe de projet de révision du SCoT du pays de Guingamp, entretien 2021.

L'agriculture insulaire, elle, n'a pas été reconnue :

« Ça [l'agriculture insulaire], ça n'a jamais vraiment été pris en compte dans le diagnostic ou dans les orientations non. » chef.fe de projet de révision du SCoT du pays de Guingamp, entretien 2021.

Par ailleurs, les mesures mises en place pour l'agriculture et détaillées dans la partie A, témoignent d'une réflexion sur le sujet qui s'est principalement concentrée sur la limitation de la consommation des terres agricoles mais très peu sur les éventuels besoins infrastructurels, et ce malgré la volonté affichée de garder la fonctionnalité de ces espaces. Par conséquent, il résulte que la seule véritable disposition fonctionnelle qui ait été prise se trouve dans un contrôle du dimensionnement des voies de circulation, dans la limitation des changements de destination pour éviter de réduire les zones d'épandage ainsi que dans les dispositions encourageant la diversification de l'activité agricole.

De plus, l'opportunité d'une adaptation des critères d'urbanisation des espaces proches du rivage[37] qui aurait pu faciliter la construction de nouvelles infrastructures agricoles n'a pas été saisie. *« On n'est pas allé au-delà »* déclare le/la chef.fe de projet de révision du SCoT en faisant référence aux dispositions énoncées par l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme. Ces dires témoignent assez clairement d'un détachement à propos de la thématique, ayant probablement des origines diverses (priorisation des sujets, manque d'informations sur les enjeux attenants…). L'étude de l'entretien permet de soulever l'hypothèse qu'une de ces origines se trouve certainement dans une sorte de découragement face à d'éventuel négociation pour une traduction plus territoriale de la loi Littoral. L'absence de dispositions prises dans cet objectif semble confirmer cette piste, de même que la réponse donnée lors du questionnement sur cette absence :

« On s'en est tenu à l'écriture actuelle du code. »[38] *chef.fe de projet de révision du SCoT du pays de Guingamp, entretien 2021.*

Conclusion de la section

Bien que l'agriculture soit reconnue dans le SCoT comme un pan important de l'économie du pays de Guingamp, les dispositions prises pour son maintien et son développement semblent incomplètes voire insuffisantes. L'enjeu agricole apparaît finalement comme une problématique secondaire pour laquelle aucune stratégie n'est réfléchie en profondeur et où les contraintes imposées par la loi Littoral apparaissent vite comme insurmontables. Mais si le SCoT joue un rôle important dans l'aménagement d'un territoire c'est surtout le Plan Local d'Urbanisme qui y tient une place centrale. Cela se vérifie d'autant plus ici qu'avant 2021, l'île de Bréhat n'était pas incluse dans le territoire de référence du SCoT du Pays de Guingamp. Aussi, l'étude de la prise en compte de l'activité agricole au

[37] Voir Partie 1, Chapitre 1, Section 2, C.

sein des documents ayant successivement régi l'utilisation des sols de la commune peut permettre de comprendre la situation agricole actuelle sur le territoire.

Section 2 : Quelle évolution de la prise en compte de l'activité agricole à l'échelle de la commune : du POS au PLU

Jusqu'en 1979, le territoire de la commune de l'île de Bréhat n'était doté d'aucune règlementation régissant l'utilisation du sol. Cette politique de « laissez-faire » qui a eu cours pendant des années a engendré la consommation de la surface agricole utile par un mitage urbain non contrôlé et a participé à accentuer l'urbanisation diffuse originelle de l'île. Le Plan d'Occupation des Sols de 1979 est le premier document d'urbanisme qui est recensé sur le territoire. Quelle place a donc pris l'agriculture en son sein ?

A. Un Plan d'Occupation des Sols sans réel projet de territoire

La mise en place du Plan d'Occupation des Sols en 1979 marque le début d'une volonté de contrôle de l'urbanisation de l'île. Celui-ci a permis de délimiter différentes zones d'occupation des sols du territoire dans lesquelles s'imposent des règlementations liées à la constructibilité. La lecture du POS révèle assez rapidement un document organisé autour de ces droits à construire. Ainsi, la légende se sépare en trois parties distinctes nommées respectivement « parcelles constructibles », « parcelles inconstructibles » et « parcelles déjà bâties ». Les zones agricoles et naturelles, sont quant à elles classées au sein d'un zonage commun, intitulé « parcelles inconstructibles au titre de la nature et de la culture », traduisant une préoccupation plutôt tournée vers l'urbanisation et le peu d'intérêt porté aux espaces naturels et agricoles.

Les POS ne possédant pas de Plan d'Aménagement et de Développement Durable les obligeant à formuler des orientations et des objectifs, il semble qu'aucun projet de territoire n'ait été réfléchi en amont au sein du document élaboré en 1979 puis révisé en 1995. Ainsi, il n'y a que très peu de projets d'aménagements énoncés et dans la légende, seule l'indication « parcelles constructibles aux dépendances du bourg, soumises à un plan d'ensemble. »

témoigne d'une réflexion sur la programmation d'un projet d'aménagement. Il correspond au quartier du chemin vert, à l'est du bourg, qui a accueilli une opération d'aménagement de logements sociaux.

Si la faiblesse de programmation de projets d'aménagement se fait ressentir, la totale absence d'une réflexion sur l'activité agricole dans le document est quant à elle bien réelle. L'indistinction entre les parcelles agricoles et naturelles parle d'elle-même sur la manière dont est abordé le thème. Néanmoins, l'étude des autorisations d'aménagement délivrées durant la période où le POS était en vigueur révèle que plusieurs bâtiments et extensions à destination agricole ont pu être construits durant cette période. Une analyse approfondie d'un dossier concernant la construction puis l'extension d'un hangar dans l'île Nord du temps de l'application du POS, fait ressortir le rôle central de la municipalité dans l'acceptabilité du projet par les services de l'État. En effet, le projet se situant dans une parcelle classée « inconstructible au titre la loi Littoral »[39], le permis délivré par le maire avait été jugé comme entaché d'irrégularité par le service de contrôle de légalité de la préfecture et menacé de recours contentieux par le préfet. Le hangar, de six mètres de hauteur et de 200 m² de surface ne pouvait effectivement pas être considéré comme un aménagement léger, seule construction à destination agricole acceptée dans ce zonage-ci. Néanmoins, suite à une lettre signée du maire de l'époque et adressée au préfet dans laquelle il expliquait l'urgence de ce hangar pour l'exploitant.e et la nécessité de sa localisation dans le Nord (notamment liées à la proximité des parcelles mises en valeur par l'agriculteur), le préfet a accepté de ne pas donner suite à son recours.



Image 2 :Le hangar agricole (au second plan) jouxte les pâtures mises en valeur par le bétail (au premier plan)
Source : Léonie OLLIVIER, 2021

[39] Traduction dans le POS des espaces remarquables et caractéristiques du littoral de la loi Littoral de 1986

Le Plan d'Occupation des Sols de 1979 est donc un premier pas vers un contrôle de l'urbanisation de l'île. Si la thématique agricole y semble presque absente dans ses traductions règlementaires, il s'avère que plusieurs infrastructures ont pu être construites sous son égide. Néanmoins, une analyse approfondie montre que le succès de la réalisation de ces projets est avant tout due à un soutien politique plutôt qu'aux dispositions présentes dans le POS. Le 27 mars 2017, en application de la loi ALUR, le POS de la commune devient caduc et c'est à partir de 2019 que le PLU dont l'élaboration délibérée en 2015 et entamée en 2016 entre en vigueur, apportant un certain nombre de changements dans la lecture du territoire et notamment au niveau de l'activité agricole.

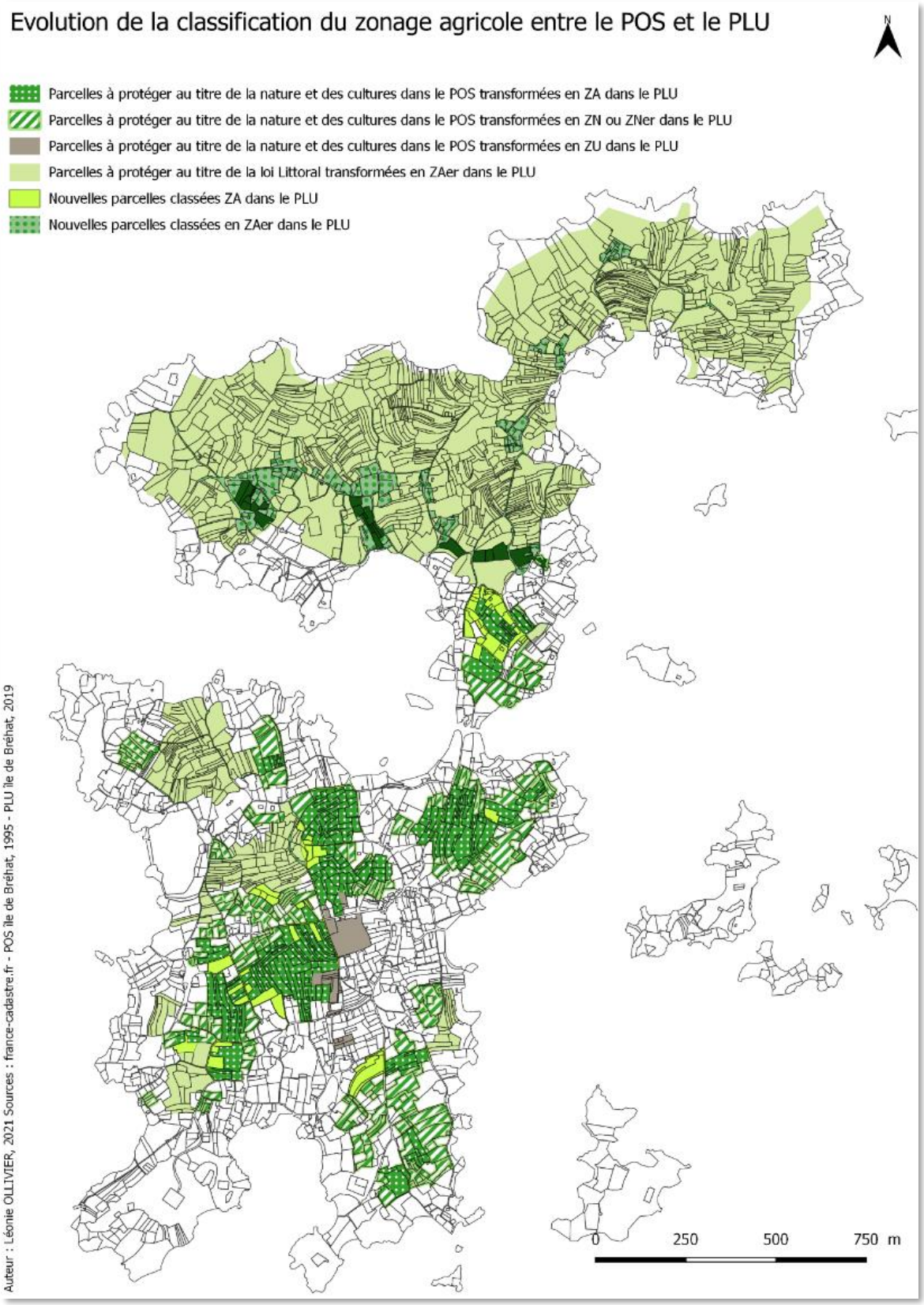
B. Le Plan Local d'Urbanisme, vers une reconnaissance de l'activité agricole ?

L'élaboration du PLU de 2019 a permis d'un peu mieux reconnaître la place de l'agriculture au sein de la commune. En effet, à la lecture du document, la thématique agricole apparaît assez clairement et ce, notamment dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) où elle est identifiée comme un des enjeux de la deuxième orientation intitulée « favoriser et organiser le développement économique de l'île ».

L'étude du règlement graphique met en avant une véritable reconnaissance de l'activité avec la mise en place d'un zonage et de sous-zonages qui lui sont réservés. Ceux-ci reprennent des espaces qui étaient auparavant classés dans le POS comme « parcelles inconstructibles au titre de la nature et de la culture » ou comme « parcelles inconstructibles au titre de la loi Littoral »[40]. Sont ainsi mises en place des zones agricoles simples (A), des zones aquacoles (Aa) ainsi que des zones agricoles remarquables (Aer). L'analyse des règles applicables à cette dernière zone (Aer) révèle que celle-ci est la traduction des espaces remarquables et caractéristiques du littoral introduits par la loi Littoral. Ces espaces sont également repérés par le sous-zonage des zones naturelles dites « naturelles remarquables » (Ner). Le règlement de ces deux types d'espaces remarquables étant similaire, leur distinction peut être vue comme une volonté de reconnaissance du potentiel agricole des terres dans le document d'urbanisme de la commune. Théoriquement, on constate donc bien une

[40] Voir carte 9

amélioration de la prise en compte de l'agriculture dans le PLU puisque, contrairement à ce qui était observable dans le POS, une réelle place lui est dédiée.



Carte 9 : Evolution de la classification du zonage agricole entre le POS et le PLU

Le document écrit du règlement est un élément essentiel d'un PLU. En effet, c'est par lui que sont traduites les ambitions du PADD et son étude permet de voir les marges de manœuvre laissées pour les projets projetés sur la commune. Aussi, les nouvelles règlementations applicables aux espaces pouvant accueillir des activités agricoles dans le PLU (ZA et ZAer) se révèlent légèrement plus contraignantes que celles applicables à ces espaces dans le POS (« parcelles inconstructibles au titre de la nature et de la culture » ou « inconstructibles au titre de la loi Littoral »). Ce durcissement de règlementation résulte, pour les parcelles protégées en raison de leur caractère remarquable au titre de la loi Littoral, d'une traduction plus fidèle de cette loi qui n'était pas en vigueur lors de l'élaboration du POS en 1979 et qui avait été assez peu prise en compte lors de la révision de 1995. Ainsi, dans les « parcelles inconstructibles au titre de la loi Littoral » du POS, un pastillage des bâtiments pouvant faire l'objet d'une extension était en place. Or, cette pratique ne constitue ni plus ni moins qu'un contournement de la loi puisque dans les ERCL, les extensions de bâtiments sont interdites. Cela a donc été supprimé dans le nouveau règlement des deux zones établies pour ces espaces dans le PLU (zones Aer et Ner). Ensuite, les dispositions relatives aux bâtiments légers à usage agricole ont également été modifiées pour correspondre à ce qui est actuellement autorisé au sein de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme[41]. On passe donc d'une autorisation d'aménagements agricoles légers de 20 m² maximum à un aménagement de 50m². Enfin, pour mieux sécuriser ces espaces et éviter une perte de destination économique de certains bâtiments, une règlementation sur les changements de destination a été mise en place, interdisant tout changement de destination des bâtiments d'activité économique.

Les modifications du règlement applicable aux zones inconstructibles « au titre de la nature et de la culture » ayant été transposées dans le PLU en zones agricoles (A) ou naturelles (N) ont quant à elles été faites cette fois-ci suite à des choix politiques. Ainsi, pour préserver la fonctionnalité de ces zones, des dispositions sont prises ici aussi au niveau des changements de destination. Le changement de destination des bâtiments agricoles et économiques est donc désormais interdit. Comme pour les espaces remarquables, ce thème n'était auparavant pas abordé par le POS. En revanche, l'extension des constructions à usage d'habitation est désormais autorisée tout comme la création de deux annexes par habitation.

[41] Cet article encadre les aménagements autorisés au sein des ERCL

Mais c'est au niveau des règlementations applicables aux bâtiments agricoles que les changements sont les plus conséquents. En effet, le Plan Local d'Urbanisme n'autorise plus que l'extension des bâtiments agricoles existants sur une emprise au sol maximale de 100m². Sur ce point, le POS, lui, autorisait, sans limite d'emprise au sol, la construction de nouveaux bâtiments nécessaires à l'activité agricole y compris à usage d'habitation si cela était nécessaire à l'exploitant. De plus, une disposition concernant la distance de séparation entre les nouvelles extensions autorisées et les habitations existantes vient rajouter une contrainte supplémentaire. En effet, il est inscrit dans le règlement que les extensions de bâtiments à destination agricole sont autorisées que si elles ne réduisent pas la distance qui les sépare des habitations existantes dans un rayon de 100m². Cette règle se révèle bien plus sévère que la norme puisque dans la loi, si une telle disposition est en effet inscrite, elle n'est applicable que pour les installations susceptibles de créer une nuisance comme par exemple les bâtiments d'élevage. S'agissant d'un territoire insulaire où, comme relevé précédemment, les contraintes de constructions sont déjà compliquées, cette règle représente donc une restriction supplémentaire.

Conclusion de la section

La comparaison entre les deux documents d'urbanisme successifs révèle donc une évolution dans la reconnaissance de l'activité agricole. Néanmoins, l'étude des règlementations applicables aux nouveaux espaces reconnus comme agricoles montre une réduction des marges de manœuvre concernant les évolutions des exploitations et marque l'impossibilité de la création de nouvelles installations. L'intérêt est donc désormais de voir par quel processus cette reconnaissance théorique mais finalement assez sévère au niveau opérationnel s'est construite et les conséquences qu'elle a sur l'activité agricole de la commune.

CHAPITRE 2 : LA RECONNAISSANCE THEORIQUE DE L'ACTIVITE AGRICOLE DANS UN DOCUMENT D'URBANISME : UNE DEMARCHE SUFFISANTE POUR ARRIVER A LA MAINTENIR ET A LA DEVELOPPER ?

Section 1 : Quelle place pour la thématique agricole au cours de l'élaboration du PLU de l'île de Bréhat ?

Par les caractéristiques propres à son insularité, la commune de l'île de Bréhat est mue par de nombreux enjeux, parfois contradictoires. L'élaboration d'un document d'urbanisme qui lui est applicable est donc un travail laborieux qui nécessite d'effectuer un arbitrage entre les différentes problématiques présentes sur le territoire. La question de l'activité agricole est l'une de ces problématiques. Comme il vient d'être vu dans la partie précédente, le document d'urbanisme en vigueur montre une meilleure intégration de la thématique agricole que dans le Plan d'Occupation des Sols qui l'a précédé. Néanmoins, il semble que celle-ci soit bien plus théorique que pratique. Aussi des enquêtes exploratoires avec les Personnes Publiques Associées ainsi qu'avec le bureau d'étude en charge de l'élaboration du PLU ont été effectuées pour tenter de comprendre la démarche qui a mené à prendre ces dispositions.

A. Une approche timide de la thématique par la municipalité

Dans le cadre de l'élaboration de son PLU, la commune de l'île de Bréhat a engagé le bureau d'étude *Perspective* basé à Saint-Grégoire. En juillet 2021, soit deux ans après l'adoption du document, un entretien exploratoire a été mené avec un.e des associé.es de ce bureau d'étude, permettant ainsi d'appréhender plus en profondeur la manière dont le sujet de l'agriculture avait été abordé lors de cette procédure.

« Il y avait un positionnement politique au moment de l'élaboration du PLU qui…qui était, on va dire, pour la préservation de l'activité agricole existante et qui…je n'avais pas ressenti forcément une volonté de développer cette activité outre mesure. » associé.e du BE Perspective, entretien 2021.

Les mots de la personne chargée de l'élaboration du PLU sont plutôt clairs, si une réelle volonté de prise en considération de l'activité agricole a été affirmée lors de la construction

du document, les ambitions n'étaient pas forcément celles d'un développement de l'activité. Ainsi, si la question agricole apparaît dans le projet final, il semble qu'elle n'ait pas été réellement un élément central des débats. L'associé.e du bureau d'étude en charge de l'élaboration du document le confirme par ailleurs au cours de l'entretien.

« Il n'y a pas eu de réunion spécifique autour de la question…la question agricole. Il y a eu une réunion de concertation autour de l'activité économique, c'est à ce moment-là, je crois, qu'on avait abordé la question agricole mais également d'autres questions…des questions économiques, de commerce, enfin tout ce qui est lié à l'activité économique quoi. Donc il n'y avait pas…on n'a pas que parlé d'agriculture. » associé.e du BE Perspective, entretien 2021.

On peut pressentir ici une sorte de hiérarchisation des thématiques abordées lors de l'élaboration du PLU où la question agricole n'occupait pas une place forte. La manière dont le sujet a été intégré à la construction du plan local d'urbanisme appuie un peu plus cette hypothèse. En effet, cela s'est fait de façon indirecte en utilisant principalement les résultats d'une étude de prospective agricole commandée par l'association Fert'île[42] à l'aide de subventions de la commune et livrée en 2017. Le diagnostic agricole du PLU a donc repris l'état des lieux qui avait été fait dans cette étude et la délimitation du nouveau zonage agricole s'est directement inspirée du repérage des terres au potentiel agraire établi par cette dernière. L'entretien avec l'associé.e du bureau d'étude confirme par ailleurs l'hypothèse émise plus tôt concernant l'unique objectif d'affichage de la distinction entre les espaces remarquables et caractéristiques du littoral agricoles ou naturels.

« La réalité c'est que la zone naturelle et agricole remarquable c'est le même règlement. C'était juste qu'on a voulu quand même indiquer un zonage agricole parce qu'on voulait reprendre les terrains qui étaient indiqués dans l'étude agricole comme agricole…avec un affichage agricole. » associé.e du BE Perspective, entretien 2021.

Enfin, considérant que le travail de consultation avait déjà été effectué lors de la réalisation de l'étude prospective pour laquelle, lors de son élaboration, des entretiens auprès

[42] Association locale qui œuvre à maintenir une dynamique de vie locale sur l'île de Bréhat et sensibilise aux enjeux de l'agriculture sur le territoire

des exploitants alors en activité avait été menés, aucune démarche spécifique de concertation n'a été engagée auprès des agriculteurs au cours de la procédure de création du PLU.

« étant donné qu'il y a eu l'étude agricole qui a été réalisée, nous on n'a pas fait de démarche de diagnostic agricole à proprement parler.[…] il n'y a pas eu de table ronde spécifiquement liée à l'agriculture » associé.e du BE Perspective, entretien 2021.

Ainsi, les seuls moments de réel échange avec le public agricole lors du processus d'élaboration, ont été au cours de réunions publiques et au travers de l'enquête publique sur le projet arrêté. Malgré ces opportunités d'expression restreinte, le rapport de la commissaire enquêtrice rend compte de l'intérêt de ce sujet par l'opinion publique. En effet, toutes les observations qui ont été faites lors de l'enquête publique ont été classées au sein de dix thèmes dont un est spécialement réservé au sujet de l'agriculture, du logement et de l'économie. Ces observations révèlent une certaine inquiétude quant aux possibilités de développement de l'activité au-delà du simple maintien permis par les dispositions mises en place. Elles mettent en lumière une volonté de participation aux réflexions sur le sujet de la part des citoyens et des actifs. Néanmoins il est important de noter que la faible association des exploitants dans la réflexion pour l'élaboration du PLU en a découragé certains dans l'expression de leur revendication. L'aspect presque achevé du projet qui leur était présenté lors des rares moments d'échanges ne les invitant pas à formuler leurs besoins[43]. Cette quasi absence de consultation s'est révélée être par la suite une véritable lacune pour la pertinence de l'intégration de l'enjeu agricole au document. En effet, comme nous le verrons par la suite, l'étude des demandes d'autorisation d'urbanisme ainsi que le témoignage de certains actifs font état d'insuffisances dans les dispositions inscrites dans le PLU pour le maintien voire le développement de l'activité agricole.

La question agricole a donc été traitée sans réelle consultation des personnes intéressées et en s'appuyant sur une étude n'ayant pas les objectifs ni les prérogatives règlementaires dont dispose le PLU. L'étude de la consultation des Personnes Publiques

[43] Entretien avec des actifs agricoles sur l'île de Bréhat, 2021.

Associées (PPA) sur le sujet peut permettre de confirmer l'hypothèse que celui-ci n'a finalement été abordé qu'en superficie.

B. Une thématique secondaire lors de la consultation des Personnes Publiques Associées (PPA)

L'article L. 132-7 du code de l'urbanisme instaure l'obligation d'association d'un certain nombre d'acteurs (personnes publiques associées) lors de l'élaboration d'un PLU. La consultation de ces PPA est plus ou moins importante selon la volonté de la commune. Ainsi, en plus des associations obligatoires, des réunions peuvent être effectuées pour une plus grande participation de ces acteurs, suivant les nécessités pressenties.

Dans le cadre de l'élaboration du PLU de l'île de Bréhat, la consultation des PPA semble avoir plutôt été légère, en particulier sur la question agricole. Ainsi, la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) aurait été conviée à trois réunions tandis que la Chambre d'Agriculture à deux réunions[44]. Par ailleurs, l'entretien exploratoire avec le/la chef.fe de l'unité planification, Scot, Littoral du service Planification Logement Urbanisme de la préfecture des Côtes d'Armor fait ressortir la contrainte que peut représenter le milieu insulaire au niveau de l'accessibilité dans le contexte de consultation.

« Alors c'est vrai qu'en plus, Bréhat, le caractère insulaire fait que c'est toujours un peu une expédition quand on va en réunion ! Autant c'est facile de prendre la voiture pour aller à Guingamp, autant quand il faut aller sur l'île, c'est un peu plus compliqué ! » chef.fe d'unité planification, SCoT, littoral, DDTM22, entretien 2021.

Bien que dans ses propos, le/la chef.fe de service n'a à aucun moment précisé que cela avait joué un rôle dans le degré de consultation, cette réflexion met en lumière l'isolement géographique du territoire qui pourrait être un élément contraignant dans le processus d'association des différents acteurs.

[44] Entretiens, 2021

Dans la logique des propos du bureau d'étude, la thématique agricole, bien que présente dans le projet final, n'a pas été un sujet central de débat lors de la consultation avec la DDTM. L'intérêt de la municipalité étant tourné vers d'autres problématiques.

« Alors ça a été un des sujets qui a été abordé, après ce n'était pas forcément…je ne sais pas si je peux le dire comme ça, mais ce n'était peut-être pas la question prioritaire pour la municipalité de l'époque qui était plus tournée vers la question du logement et l'éternel problème de réussir à avoir du logement pour des habitants permanents et pas seulement des résidences secondaires. » chef.fe d'unité planification, SCoT, littoral, DDTM22, entretien 2021.

Néanmoins, on observe une certaine implication citoyenne sur le sujet puisque le service planification logement urbanisme a, à plusieurs reprises, été en contact avec un.e exploitant.e de l'île sur la question de l'avenir de l'activité agricole témoignant de l'inquiétude pouvant se manifester autour de ce sujet en particulier chez les actifs de la filière.

Au même titre que la DDTM, la Chambre d'Agriculture fait partie des personnes publiques à associer lors des procédures d'élaboration du PLU. S'agissant de la thématique agricole, elle est donc un acteur de choix pour guider les communes dans l'intégration de l'enjeu agricole dans leur projet. Or, malgré l'affichage, notamment dans le PADD, d'une volonté de maintenir l'agriculture sur l'île, la Chambre d'Agriculture n'a été que très peu consultée lors de la procédure.

« La municipalité souhaite préserver l'activité agricole qui participe activement à l'entretien des paysages et à l'identité de l'île. » PADD du PLU de l'Île de Bréhat, p.15

Le/la chargé.e d'urbanisme au sein de la chambre s'occupant du suivi de l'élaboration du document parle d'une consultation « a minima » qui paraît confirmer l'idée que cette thématique n'était pas une question prioritaire. La Chambre d'Agriculture n'a donc été consultée que deux fois et à chaque fois sur des projets déjà presque aboutis[45]. En outre, suite à sa consultation sur le projet arrêté du PLU, elle a émis des préconisations assez précises pour

[45] Entretien, 2021

une meilleure prise en compte de l'agriculture dans le document[46]. Celles-ci incluaient par exemple la modification du règlement de la zone A pour y autoriser les nouvelles constructions à destination agricole et pour y augmenter le seuil de 100m² autorisé pour les extensions. Elles invitaient aussi à transformer en zones agricoles simples certains espaces accueillant des infrastructures agricoles de l'île Nord. Cependant, aucune de ces recommandations n'a été retenue dans le projet final et seule l'autorisation de création de logements de fonction pour les agriculteurs dans les zones agricoles (A) conseillée là aussi par la Chambre a été rajouté. Le peu d'intérêt pour l'intégration de solutions pour répondre aux problématiques agricoles dans le PLU transparaît donc bien ici.

« Il n'y a pas eu plus d'échanges que ça, le maire se cachant derrière la volonté de la préfecture de bloquer les choses. Mais mon ressenti personnel c'est que c'était plutôt une volonté du maire parce que bon…je pense qu'il n'avait pas envie de se chamailler sur ce point-là alors qu'il s'était déjà chamaillé sur la loi Littoral sur d'autres choses. » Chargé.e de l'urbanisme à la Chambre d'Agriculture 22, entretien 2021.

Cette déclaration, en plus de confirmer un peu plus la place secondaire de la thématique agricole au cours de l'élaboration du PLU met en avant le statut d'obstacle que peut prendre la loi Littoral dans la poursuite d'un projet agricole sur le territoire. Ainsi, la nécessité pour la municipalité de se saisir à bras le corps de ce sujet dans ce contexte législatif complexe ressort d'autant plus.

Si la consultation par la municipalité s'est révélée minimale, la Chambre d'Agriculture a néanmoins reçu une demande d'accompagnement de la part d'un.e actif de la filière agricole qui a par la suite mené à réunir l'ensemble des agriculteurs installés sur Bréhat. Cette consultation groupée des agriculteurs par la Chambre avait pour but de tenter de saisir au mieux leurs besoins pour tenter de défendre leurs intérêts et de leur apporter un soutien au cours des négociations autour de l'élaboration du document. Au sein de cette réunion, un.e agriculteur.rice dont l'installation prochaine sur l'île était encore au stade de projet avait été convié.e, témoignant d'une vision à long terme de l'activité sur l'île par la Chambre. En outre,

[46] Voir annexe 4

l'objectif était aussi de rassembler les exploitants et de leur exposer les risques que pourrait présenter le règlement du PLU sur leur activité.

« Alors c'était aussi pour les motiver un petit peu parce qu'avec le document qui est en place sur Bréhat, on savait qu'ils allaient être tous embêtés à un moment donné d'une manière ou d'une autre. » chargé.e de l'urbanisme à la Chambre d'Agriculture 22 , entretien 2021.

On retrouve donc dans la manière avec laquelle la thématique agricole a été traitée lors de la consultation des personnes publiques associées la relégation du sujet agricole a une problématique annexe au moindre intérêt.

Conclusion de la section

Bien que la question de l'activité agricole soit présente au sein du projet final du PLU de l'île de Bréhat, la manière dont elle y a été intégrée est assez surprenante. En effet il semble que le sujet n'ait été abordé que superficiellement et indirectement, sans réelle confrontation avec les réalités du terrain. Quelles sont donc les conséquences concrètes de cette intégration partielle des enjeux agricoles au sein du document sur les activités agricoles de l'île de Bréhat?

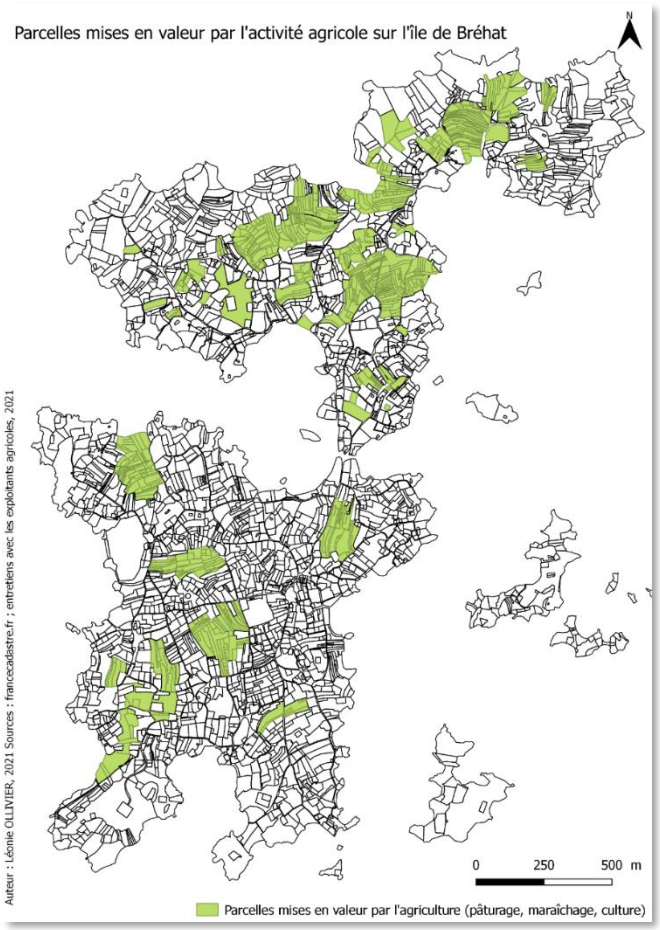
Section 2 : L'activité agricole bréhatine mise en danger par les dispositions règlementaires du plan local d'urbanisme ?

Intimement liées aux origines sociétale et économique de l'île, l'activité agricole est encore présente sur le territoire bréhatin bien que, comme exprimé plus tôt, sa présence se soit faite de plus en plus discrète depuis le XX ème siècle.

A. L'agriculture à Bréhat, une activité qui a réussi à se maintenir…

Actuellement, l'île de Bréhat compte quatre exploitations agricoles et un pépiniériste. Ils mettent en valeur une quarantaine d'hectares de terre répartis comme sur la carte 10.

On compte parmi les exploitants : deux éleveurs.ses de bovins double actifs, un.e éleveur.se de vaches laitières avec transformation en glace et en yaourt et un Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC) composé de trois associés et qui exercent une activité maraîchère.



Carte 10 : Parcelles mises en valeur par l'activité agricole sur l'île de Bréhat

Comme en témoigne la situation de deux de ces actifs, la pratique de l'agriculture sur l'île, nécessite parfois l'exercice d'une activité supplémentaire pour s'assurer un complément de revenu. Néanmoins, malgré ces difficultés et, comme vu plus tôt, malgré la quasi absence de reconnaissance de l'activité dans le document de règlementation des sols en vigueur entre 1979 et 2017, l'agriculture a réussi à se maintenir sur l'île par différents biais.

Tout d'abord, certains actifs ayant déjà un héritage familial foncier voire infrastructurel de nature agricole sur l'île, ont pu saisir cette opportunité pour s'installer. Cela leur a donc largement facilité la démarche. En outre et comme remarqué plus haut, le soutien de la municipalité lors de demandes de permis de construire a constitué une aide indubitable pour le maintien de l'activité sur l'île. Aussi, on notera la déclaration suivante, émanant d'une lettre datant de 1999, que le maire de l'époque avait adressé au préfet des Côtes d'Armor pour défendre la construction d'un hangar agricole, témoignant de l'engagement politique qu'il y a pu avoir au sujet de l'agriculture sur l'île.

« Compte tenu des conjonctures actuelles, on ne peut qu'encourager de telles initiatives qui non seulement sont bénéfiques pour l'environnement mais permettent aussi à un jeune bréhatin de pouvoir vivre de son métier sans s'expatrier » lettre du maire de Bréhat au préfet des Côtes d'Armor[47]

Néanmoins, certains exploitants ont fait face à plus de difficultés lors de leur installation notamment pour ce qui est de l'accès au foncier. Ainsi, leur parcours a été plus périlleux et c'est notamment grâce à l'aide d'actifs déjà en place, au travers de négociations voire même parfois par la pratique du squat qu'il a été mené à bien[48]. De plus, si le soutien politique a quelques fois aidé à la construction de bâtiments nécessaires à l'exercice de l'activité, elle n'a pas toujours été présente ou n'a pas toujours fonctionné engendrant des difficultés supplémentaires dans l'installation.

Aussi, malgré sa persistance, l'ampleur de l'activité agricole actuellement présente sur l'île est bien loin de celle originelle et ce, en raison de nombreux facteurs. Cela se traduit dans le paysage par la présence de nombreuses friches en particulier dans l'île Nord. Ces friches sont autant de signes d'un abandon de terres anciennement mises en valeur par l'activité agricole. Par ailleurs, l'étude de prospective agricole de 2017 fait état d'une trentaine d'hectares possiblement exploitables. Les divers entretiens effectués avec les exploitants agricoles du territoire font en outre ressortir une volonté persistante de ces derniers pour développer cette activité au niveau de leur exploitation voire parfois au niveau du territoire

[47] Consultée dans les archives de demandes d'urbanisme de la mairie de l'île de Bréhat
[48] Entretiens avec des actifs agricoles, 2021

par l'accueil de porteurs de projets. Néanmoins, les dispositions du PLU en vigueur et décrites dans la section précédente montrent leurs limites et font blocage.

B. …Mais qui rencontre des blocages règlementaires pouvant la fragiliser

Malgré une meilleure reconnaissance de l'activité agricole dans le document de planification des sols en vigueur depuis 2019, les entretiens et études de demande de permis de construire font état de véritables blocages réglementaires pour le développement de ce domaine sur le territoire.

En effet, les règlementations imposées par le PLU s'avèrent bien souvent trop peu adaptées aux besoins des exploitants déjà en place et totalement insuffisantes pour envisager une nouvelle installation. Ces insuffisances avaient par ailleurs été notifiées comme mentionné plus tôt par la Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor ainsi que par plusieurs citoyens dans le registre de l'enquête publique.

« Le document tel qu'il est aujourd'hui rédigé nous apparaît trop restrictif sur certains points, renforçant les obligations législatives et pouvant remettre en cause l'installation de nouveaux exploitants, mais aussi le maintien d'exploitations existantes » extrait de la lettre de la Chambre d'Agriculture adressée à la mairie lors de sa consultation sur le projet arrêté du PLU, 2018[49].

Ainsi, concrètement, cela se traduit par exemple par un manque d'infrastructures adaptées entraînant un défaut de marchandises pour le GAEC maraîcher de Kervilon qui ne peut pas répondre à la demande du marché local sur toute l'année. En effet, la clientèle du GAEC est contrainte de se limiter aux particuliers faute d'une production suffisante. Quelques partenariats sont effectués avec les restaurateurs mais l'insuffisance de leur production les oblige à réduire ce commerce à la simple fourniture de salades (et exceptionnellement de pommes de terre pour le restaurant *Crec'h Kerio*) pour ne pas entacher la demande des particuliers. En outre, la réponse à cette dernière présente déjà des limites puisque la production du GAEC est insuffisante pour la combler sur toute l'année. Ainsi, l'exploitation

[49] Voir annexe 4

observe des manques au niveau de la production de légumes primeurs et de légumes dits « à ratatouille » lors de la période estivale.

Si cette défaillance ne trouve pas son explication dans un manque de fertilité du sol, elle résulte de la règlementation des zones reconnues comme agricoles dans le PLU qui limitent fortement l'installation de nouvelles constructions à destination agricole. Cela est particulièrement observable dans les zones Aer où les seuls aménagements agricoles admis doivent être « légers » et ne pas dépasser 50 m²[50].

Or, dans l'île Nord, ce zonage représente près de 85 hectares. De ce fait l'installation de tunnels qui permettraient de développer l'activité et d'améliorer la réponse à la demande est impossible. En outre, il s'avère que la délimitation qui a été faite de ces espaces remarquables dans le PLU présente des incohérences et ne s'appuie pas sur la réalité du territoire. Ainsi en son sein on retrouve la présence d'une ancienne presse à ordure ménagère reconnue comme une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement (ICPE). De plus, comme le montre la carte 11, le zonage remarquable englobe le siège du GAEC ainsi que d'autres infrastructures agricoles pourtant bien présentes lors de l'élaboration du PLU. Le choix de les intégrer dans ce zonage les empêche donc d'évoluer voire de les régulariser pour certaines. Il est important de rappeler que cela avait été relevé par la Chambre d'Agriculture et avait fait l'objet d'une recommandation lors de sa réponse à la consultation du projet arrêté du document en 2018. Par ailleurs, l'entretien avec l'associé.e du BE *Perspective* confirme que la délimitation de ces



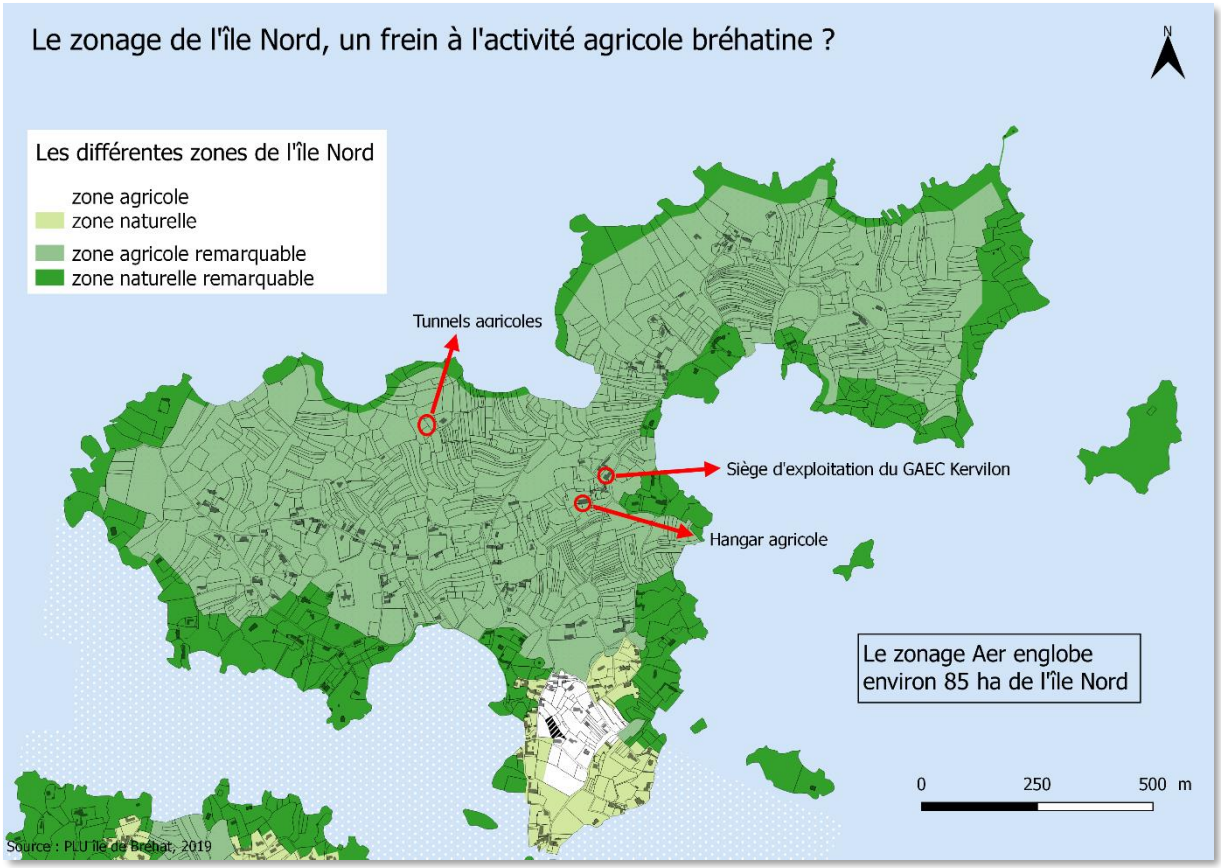
Image 3 : La presse à ordure ménagère abandonnée de l'île Nord et classée au sein d'un ERCL dans le PLU en vigueur sur l'île de Bréhat. Source : Léonie OLLIVIER, 2021

[50] Voir Partie 1, Chapitre 1, Section 2, B.

espaces s'est faite de manière théorique en reprenant le repérage des services de l'État de 1995 et en s'appuyant sur la présence de protections environnementales et paysagères.

« Sur la définition des espaces remarquables sur la partie Nord, […] comment on a délimité ça, c'est le fait qu'il y ait un site Natura 2000, qu'il y ait des ZNIEFF. Voilà, qu'il y ait ce type de zonage-là qui normalement, de fait, doivent être classés en espaces remarquables quant à leur intérêt lié à la biodiversité. Donc là-dessus on n'a pas bougé parce que pour nous, juridiquement parlant il fallait le classer en espace remarquable. » associé.e du bureau d'étude Perspective, entretien 2021.

La nécessité d'une traduction territoriale précise de la loi Littoral fait donc ses preuves ici où l'on constate que la simple délimitation d'espaces remarquables et caractéristiques du littoral peut engendrer de lourdes conséquences pour l'économie des exploitations agricoles.



Carte 11 : Le zonage de l'île Nord, un frein à l'activité agricole bréhatine ?

Dans le même esprit, un.e des éleveurs.ses se retrouve bloqué dans son projet d'extension de hangar agricole qui lui serait nécessaire pour stocker son matériel car son projet ne répond pas aux dispositions des articles L. 121-8 et L. 121-13 du code de l'urbanisme. Ces derniers régissent l'urbanisation et la construction des communes littorales ainsi que des espaces proches du rivage. Or, comme vu dans lors de l'analyse du SCoT aucune dispositions n'a été prise pour pouvoir favoriser les constructions agricoles dans ces espaces. De ce fait, toute extension de l'urbanisation doit être justifiée selon des critères globaux inscrits dans le code de l'urbanisme rendant plus compliqué l'obtention d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable. Aussi, l'éleveur.se a déjà dû déposer deux demandes pour le même projet et compte tenu de leurs résultats infructueux, s'apprête à en déposer une troisième.

Enfin, le règlement du zonage et sous-zonage agricole se révèle être extrêmement restrictif à la fois pour favoriser le maintien de l'activité déjà présente mais aussi dans son développement en général. En effet, les dispositions concernant l'impossibilité de réduire les distances de séparation entre une habitation et un bâtiment à destination agricole[51] posent problème pour le développement des exploitations. Cela s'est vérifié dans les difficultés rencontrées par un.e des actifs agricole pour obtenir une déclaration préalable de travaux pour l'extension d'un hangar sous forme de serre. L'exploitant.e a donc fini par abandonner le projet.

Enfin, il est important de repréciser qu'en plus de mettre en place une règlementation rigide sur les extensions, le règlement interdit toute nouvelle construction de bâtiments agricoles en zone A empêchant l'installation de nouveaux porteurs de projets.

Transparaît donc ici un règlement graphique et écrit qui se trouve être inadapté à la réalité du territoire et aux besoins des exploitants. Pourtant, les trente hectares exploitables repérés par l'étude de prospective agricole en 2017 témoignent d'une réelle opportunité de développement de l'activité agricole sur le territoire.

[51] En zone agricole, est autorisée : « l'extension des bâtiments à usage agricole existants à la date d'approbation du PLU, une seule fois depuis la date d'approbation du PLU, sous réserve de respecter les limites définies à l'article 2.1.2 ci-après, que cela n'entraîne pas la création d'un nouveau logement et ne réduise la distance par rapport aux tiers situés à moins de 100 m. » Règlement du PLU de l'île de Bréhat, 2019, p.57

Conclusion de la section

L'agriculture sur l'île de Bréhat connaît de réelles difficultés pour se maintenir et se développer. Si cela est en partie dû à des facteurs liés à la particularité insulaire et notamment aux difficultés d'accès au foncier, les règles d'urbanisme applicable sur le territoire et transcrites dans le PLU jouent un rôle central dans cette situation.

.

RÉSUMÉ DE LA PARTIE 2

L'application du nouveau document d'urbanisme sur la commune de l'île de Bréhat en fait ressortir les limites dans sa participation au maintien et au développement de l'activité agricole. Ces limites peuvent en grande partie s'expliquer par les dispositions règlementaires imposées par la loi Littoral. Néanmoins, elles résultent également d'un manque de transcription de cette dernière par le SCoT qui aurait pu en faciliter l'adaptabilité aux problématiques du territoire. Enfin, elles résultent également d'un assez faible intérêt pour la question lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme, menant à la réalisation d'un règlement inadapté aux enjeux locaux, tant au niveau de son document graphique qu'au niveau de son document écrit. Pourtant, l'intérêt pour l'enjeu agricole ne semble pas inexistant, en témoigne la manifestation d'un des actifs auprès des PPA mais aussi le rapport de la commissaire enquêteur. Il s'agit donc désormais de se détacher de ce qui est en place et de tenter de trouver des solutions pour une meilleure prise en compte de la problématique agricole au sein des documents règlementaires.

PARTIE 3 : Redynamiser l'agriculture : un objectif qui ne peut aboutir sans la mise en place d'un projet global de territoire

CHAPITRE 1 : LA MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTS ACTEURS ET ACTIONS POUR UNE MISE EN VALEUR AGRICOLE DU TERRITOIRE

Section 1 : Une mobilisation citoyenne et associative déjà en place sur laquelle il faut s'appuyer

Les entretiens avec le bureau d'étude ayant participé à la construction du plan local d'urbanisme, avec quelques personnes publiques associées ainsi que la lecture du rapport de la commissaire enquêteur ont permis de rendre compte d'une certaine implication des citoyens sur le sujet de l'agriculture et en particulier l'engagement d'un.e des actifs agricoles de l'île. Ces acteurs sont une ressource non négligeable pour la création et le portage d'un projet agricole à l'échelle de la commune. Il est donc intéressant de se pencher un peu plus en profondeur sur leur organisation pour pouvoir distinguer leur potentiel mobilisable dans cet objectif d'intégration des enjeux agricoles au sein des documents règlementaires. Néanmoins, certains blocages, comme nous avons pu le constater, résultent de la législation en elle-même. Il est donc indispensable d'identifier également un soutien à des échelles supérieures pour obtenir des leviers d'action efficaces.

A. La mobilisation d'acteurs locaux…

Le rapport de la commissaire enquêteur témoigne de l'implication de la population citoyenne dans le processus d'élaboration du PLU. En effet, au cours de ses permanences sur l'île, la commissaire a accueilli un bon nombre de personnes lors d'entretiens privés et trois jours supplémentaires (quatre demi-journées et un jour complet) ont été nécessaires pour répondre à toutes les demandes de rendez-vous. La question de la règlementation urbanistique est donc un sujet dont s'est saisi l'opinion public. Comme il a été précisé un peu

plus tôt, les remarques autour de l'agriculture ont bien été présentes lors de cette consultation. Ainsi, dans son rapport, la commissaire enquêteur déclare :

« Le devenir de l'agriculture sur l'île est un des thèmes qui fut le plus abordé durant la période de l'enquête publique. 49 pétitions soutenant le projet du Comité Agricole ont été jointes aux registres. » rapport d'enquête publique du PLU de l'Île de Bréhat, p 13

Par ailleurs, l'intérêt et la forte mobilisation citoyenne sur la question transparaît par les échanges mentionnés plus tôt entre les services de la DDTM ou encore la Chambre d'Agriculture et un.e exploitant.e bréhatin.e.

En outre, un comité agricole a été créé au cours de la procédure d'élaboration du document pour favoriser une meilleure prise en compte des revendications sur la thématique. Cette démarche, a été impulsée par des citoyens qui se sont inspirés des recommandations inscrites dans l'étude de prospective agricole mentionnée plus haut. L'enjeu de ce nouvel organe était donc d'offrir une aide à la décision à la commune au niveau agricole, notamment dans le cadre de la démarche d'élaboration du document d'urbanisme local. Il poursuivait, entre-autre, l'objectif de faciliter l'installation de nouveaux exploitants, prenant le statut d'intermédiaire entre les différents acteurs ayant un rôle à jouer dans la question agricole. Néanmoins et malgré le fait que deux représentants de la municipalité en fasse partie, il semble que les préconisations émises par ce comité n'aient pas été prises en compte comme en témoigne certaines remarques du registre de l'enquête publique.

« Le projet de PLU proposé nous semble sanctuariser encore un peu plus l'île sans tenir compte des demandes portées par des associations locales, Fert'Île, Bréhat vit et le Comité Agricole. » remarque d'un.e citoyen.nne au sein du registre de l'enquête publique

Comme le mentionne la remarque ci-dessus, au-delà du comité, les citoyens se sont aussi mobilisés au travers d'associations. Ainsi, c'est par le biais de l'association Fert'île, créée en 2009 (soit bien avant que les débats autour du PLU ne s'ouvrent) et qui compte une trentaine d'adhérents, que la commande de l'étude de prospective agricole qui a servi de base pour intégrer le sujet de l'agriculture au PLU a été effectuée. Bien que cette commande n'ait pu aboutir que grâce à l'aide financière de la collectivité, l'impulsion initiale est bien citoyenne

et révèle un besoin de faire reconnaître ce domaine d'activité dans l'économie îlienne notamment en lui donnant de la visibilité au sein du document d'urbanisme.
Par ailleurs, Fert'île met en place depuis quelques années des actions qui tentent d'impliquer l'ensemble de la population (permanente ainsi que secondaire) pour les sensibiliser à l'agriculture et aux besoins, notamment en ressources naturelles, que celle-ci nécessite. Ainsi, depuis quelques années l'association organise « la fête de la pomme ». Cet évènement prend la forme d'une campagne pédagogique de pressage de pomme. Elle s'organise autour de la récolte de fruits dans les jardins privatifs de propriétaires terriens volontaires, puis du pressage de celles-ci. Dans un même esprit de partage de connaissance et de pédagogie, des balades botaniques sont organisées au cours de l'année et en particulier pendant la saison touristique estivale pour tenter de faire prendre conscience aux personnes de la richesse de la biodiversité bréhatine. Ces actions sont autant de moyens de sensibilisation des citoyens aux enjeux de l'agriculture, constituant une base initiale solide pour un projet agricole global. De plus, cette implication citoyenne favorise la convergence entre les différents groupes sociaux présents sur l'île. En effet, ils se retrouvent tous dans un objectif commun centré autour de la reconnaissance d'une « vie bréhatine » en dehors de la cohue touristique. Ainsi, peu à peu, le fossé entre les bréhatins « de souche » et ceux arrivés plus tard se comble pour créer une identité locale reposant sur l'investissement dans l'espace et la vie locale (Cardinal, 2018).

Néanmoins, et comme il a été démontré à plusieurs reprises, la mobilisation citoyenne sur la question n'a pas eu d'effet sur les dispositions règlementaires du PLU. Cependant celle-ci est bien présente et représente autant de ressources disponibles pour aider à l'élaboration d'un futur projet agricole cohérent et durable.

B. …qui complète une mobilisation à plus grande échelle

Les analyses précédentes ont fait l'état d'une prise en compte assez minime de la particularité insulaire à la fois lors des réflexions de planification à large échelle (par exemple l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territorial) mais aussi au niveau national lors de la promulgation de lois comme cela a été le cas pour celle encadrant le littoral datant de 1986. Face à ce manque de prise en compte dans les réflexions menées à échelles variée, divers

acteurs des îles, qu'ils soient représentants élus, professionnels ou uniquement citoyens se sont rassemblés au sein d'associations pour renforcer leur poids et s'enrichir des expériences propres à chacun de leur territoire faisant globalement face aux mêmes difficultés.

Les acteurs de l'île de Bréhat s'inscrivent dans plusieurs associations agissant à différentes échelles et sur des objectifs variés. Ainsi, par exemple, la commune est adhérente à l'Association des Îles du Ponant (AIP) et l'actuel maire en est par ailleurs le trésorier. Créée en 1971, elle réunit les élus et les responsables socio-professionnels des îles, et poursuit l'objectif de restreindre les contraintes liées à l'insularité. Leurs moyens d'action sont la promotion au niveau national (voire européen) des enjeux insulaires, l'aide aux élus dans leurs projets visant à développer leur territoire et surtout le partage avec les acteurs îliens[52]. Cette organisation se révèle être une aide sans précédents pour les communes insulaires notamment dans les recherches de subventions. De plus, depuis 2019, dans une optique de valoriser les savoir faire des producteurs locaux insulaires, un label « Savoir faire des îles du Ponant » a été mis en place. Cela témoigne d'une prise de conscience de l'importance d'une valorisation des productions et services locaux favorisant une vie économique à l'année dans ces espaces en s'appuyant tout de même sur des techniques de marketing territoriales issues de la filière touristique. Sur l'île de Bréhat, trois entreprises bénéficient de ce label. Ce sont les verreries de Bréhat, Bréhat service et la pépinière de l'île. Ce label permet de mettre en relation les professionnels et de faire transiter d'une île à l'autre les produits issus de la production insulaire, favorisant ainsi leur reconnaissance et leur visibilité. Interrogé.e sur le sujet, un.e agriculteur.rice de l'île de Bréhat regrette que ce label n'ait pas été joint d'une stratégie qui permette de favoriser le maintien



Image 4 : Sur le portail de la pépinière de l'île est affiché le logo du label « Savoir faire des îles du Ponant » qui témoigne d'une volonté de reconnaissance des productions insulaires
Source : Léonie OLLIVIER, 2021

[52] https://www.iles-du-ponant.com

et d'assurer le développement de ces activités. Pour lui/elle, l'apparition du label est prématurée.

Au sein des acteurs œuvrant pour l'amélioration de la prise en considération des enjeux insulaires, une association en particulier se distingue par son intérêt ciblé sur l'agriculture. Il s'agit du Réseau Agricole des Îles Atlantique (RAIA). Cette association œuvre pour le maintien et le développement durable de l'activité agricole dans la région Bretagne et dans les départements de Vendée et de Charentes maritime. Ainsi, elle organise un accompagnement pour des porteurs de projets ou encore pour des communes souhaitant se pencher sur la mise en place d'un projet agricole sur leur territoire. Dans le cadre de son engagement pour l'activité agricole insulaire, l'association a établi un projet de recherche intitulé « SOutenir et Faciliter dans les Îles de la façade Atlantique, une Agriculture Nourricière et à Externalités positives » (SOFIANE). Le but est d'identifier et analyser les activités agricoles insulaires et tous les éléments qui ont une influence sur celle-ci (au niveau règlementaire, social, environnemental) pour pouvoir au mieux la soutenir et agir en sa faveur. L'association Fert'île dont nous avons déjà parlé précédemment en est par ailleurs membre ainsi que la commune de l'île de Bréhat. Aussi, et dans le cadre du projet de recherche SOFIANE, un atelier prospectif sur l'agriculture à Bréhat a été organisé pour permettre aux citoyens de se projeter dans un avenir où l'agriculture trouverait sa place au sein du territoire.

Image 5 : Logo du RAIA
Source : RAIA

Conclusion de la section

Au cours de l'élaboration du PLU, les voix citoyennes bréhatines se sont organisées et ont su s'appuyer sur des structures pré existantes (comme l'association Fert'île) pour donner de l'ampleur à leurs revendications pour une meilleure prise en compte de l'activité agricole dans la vie insulaire. Au-delà de l'échelle locale, la question de l'agriculture en milieu insulaire et plus généralement de l'avenir de la vie des îles trouve un relais d'expression au sein d'organisations plus globales ayant une plus grande portée. Les acteurs bréhatins en ont conscience et connaissance puisqu'ils y prennent part.

Une diversité de ressources est donc possiblement mobilisable pour porter un projet agricole solide et ainsi mettre en place des dispositions menant à sa réalisation. Le choix revient donc aujourd'hui à l'équipe municipale de s'en saisir ou pas. Aux vues des projets qu'elle poursuit il semble que l'intégration de ces acteurs dans l'élaboration du nouveau projet fait partie de sa stratégie. Cela a par ailleurs été en partie confirmé par la création d'une commission rassemblant élus et citoyens volontaires aux compétences variées pour mener à bien le projet de révision du plan local d'urbanisme dont il sera question dans le chapitre 2 de cette troisième partie.

Section 2 : Le projet alimentaire territorial : l'affirmation de la prise en main de la question agricole par la municipalité

En 2020, suite aux élections, l'équipe municipale de la commune de l'île de Bréhat a complètement été renouvelée, marquant un tournant dans la politique poursuivie au niveau de l'agriculture sur le territoire. Ainsi, si jusqu'alors la question agricole n'était pas abordée de manière prioritaire, aujourd'hui elle fait partie intégrante des objectifs visés par le programme de l'équipe municipale en place. Par ailleurs une associée du GAEC de Kervilon a été élue conseillère municipale, introduisant une sensibilité agricole au sein de la municipalité. La mise en place d'un véritable projet communal en faveur de l'agriculture semble donc être possible. En janvier 2021, la commune a répondu à un appel à projet pour la mise en place d'un Projet Alimentaire Territorial (PAT), confirmant cette ambition politique de soutenir l'agriculture.

A. Qu'est-ce qu'un PAT ?



Figure 1 : Logo PAT
Source : site du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Les Projets Alimentaires Territoriaux ont été créés dans le cadre du deuxième Plan National pour l'Alimentation (PNA) établi sur une période allant de 2014 à 2017. Ils sont définis dans l'article 39 de la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 13 octobre 2014[53]. Un de leurs objectifs est d'encourager le développement de circuits courts et la proximité géographique entre les producteurs agricoles, les transformateurs et les consommateurs. Leur importance s'est affirmée par leur renouvellement dans les PNA successifs et a été confirmée par le plan de relance mis en place par le gouvernement pour répondre à la crise de la Covid-19 qui leur attribue un budget de 77 000 000€. Ce financement s'inscrit dans la réponse à trois grands objectifs inscrits dans ce plan et touchant en particulier le secteur agricole et alimentaire : reconquérir la souveraineté alimentaire, accélérer la transition écologique au service de l'alimentation durable et locale et accompagner l'agriculture et la forêt dans l'adaptation au changement climatique.

C'est donc dans ce contexte que la commune de l'île de Bréhat a répondu à l'appel à projets 2020-2021 du PNA3. Le cahier des charges de ce dernier, précise les objectifs poursuivis par les PAT qui reprennent les trois piliers propres au développement durable. Ainsi, on retrouve des objectifs d'ordre économiques passant entre autres par la structuration et la consolidation des filières dans le territoire, l'aide à l'implantation de nouvelles installations agricoles ou encore la préservation des terres agricoles. D'autres objectifs d'ordre environnementaux affichent par exemple la volonté de développer la consommation de produits locaux durables et de qualité, de préserver la biodiversité, les paysages ou encore de

[53] Création de l'article L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime *« Les projets alimentaires territoriaux […] sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. […] Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet.»*

jouer un rôle dans la réduction des transports (grâce au développement des circuits courts). Enfin, des objectifs d'ordre sociaux sont exprimés en lien avec l'éducation alimentaire ou bien la mise en valeur du patrimoine. Les projets alimentaires territoriaux sont mis en place par une convention signée avec les services de l'État. Cela représente un potentiel exploitable non négligeable pour consolider un projet agricole sur un territoire.

Le fait que la commune de l'île de Bréhat se soit engagée dans la mise en place d'un PAT fait donc transparaître une volonté indubitable de développer l'agriculture ainsi qu'un projet agricole territorial cohérent. Par ailleurs les termes de la convention signée avec les services de l'État confirment cette prise de position.

B. La convention signée entre la commune et la DRAAF : vers la mise en place d'un projet de territoire global pour relancer l'agriculture insulaire ?

Au sein de la convention signée avec les services de l'Etat et répondant au cahier des charges global des PAT, la municipalité de Bréhat se donne deux objectifs principaux : « relocaliser sur l'île une production alimentaire saine et durable, et fédérer localement autour de la notion de patrimoine alimentaire insulaire. » Ces orientations sont traduites par le biais d'actions concrètes qui portent en elles les grandes aspirations nationales des PAT recoupant les trois piliers du développement durable. On retrouve ainsi la dimension sociale avec par exemple le projet de mise en place de divers outils pédagogiques comme la dispense de cours de jardinage, l'organisation de visites de fermes… La dimension environnementale s'exprime quant à elle par la volonté de création d'une épicerie bio en vrac ou encore par la culture de sarrasin bio qui serait ensuite moulu par le moulin du Birlot. Enfin, au sein du quatrième objectif inscrit dans la convention, on retrouve la dimension économique. En effet, celui-ci indique la volonté de « sécuriser l'accès aux moyens de productions -terres et bâtiments- pour conforter les exploitations agricoles existantes et favoriser l'installation de nouvelles fermes ».

La mise en place du PAT sur le territoire de la commune de Bréhat traduit donc le désir de la municipalité, soutenue par les services de l'Etat, d'apporter son soutien au maintien et au développement de l'agriculture. Les objectifs poursuivis englobent de nombreux points,

dont l'amélioration de l'accès à une alimentation locale et une maximisation de la résilience alimentaire du territoire. Or, comme vu dans le point précédent, les dispositions règlementaires d'occupation des sols actuellement en place ne peuvent permettre d'y répondre. C'est d'ailleurs dans l'optique de mettre en cohérence les dispositions règlementaires avec les objectifs poursuivis par le PAT que dans le détail de l'objectif 4 de la convention, la procédure de révision du plan local d'urbanisme est mentionnée. La mise en relation de ces deux documents est donc vue comme un élément clef pour le bon déroulement du projet, et témoigne d'un portage politique des enjeux agricoles présents sur la commune.

Conclusion de la section

La mise en place d'un PAT par la municipalité confirme une prise de position de cette dernière au sujet des enjeux relatifs à l'agriculture sur le territoire bréhatin. Cette initiative doit être prise comme un outil supplémentaire mobilisable pour affirmer la place de l'agriculture au sein du nouveau document d'urbanisme qui est en pleine révision.

CHAPITRE 2 : LA REVISION DU PLU DE L'ILE DE BREHAT : QUELS MOYENS POUR REPONDRE AUX PROBLEMATIQUES AUXQUELLES FAIT FACE L'AGRICULTURE ?

Section 1 : Les ambitions de la révision du PLU pour l'agriculture

Dans sa recherche d'une meilleure intégration de l'enjeu agricole au sein de sa politique territoriale, la nouvelle équipe municipale a prescrit la révision du plan local d'urbanisme qui venait pourtant d'être adopté il y a seulement deux ans. Quelle est donc la stratégie poursuivie pour l'intégration de l'activité agricole dans ce nouveau document ?

A. Une révision en profondeur du zonage agricole…

L'étude du règlement associé aux zones agricoles du PLU a fait ressortir des problématiques de blocage dans ces espaces, mettant en péril le maintien et le développement de l'activité agricole bréhatine.

Rappel des dispositions des zones « A » du PLU pour les bâtiments agricoles

- Interdiction d'en construire de nouveaux
- Les extensions de 100 m² maximum sont possibles
- Les extensions ne doivent pas réduire la distance qui sépare le bâtiment d'une habitation située à moins de 100m

S'ajoute à cela un zonage « agricole remarquable » dominant sur l'île Nord, qui, comme le pointe la Chambre d'agriculture dans son courrier faisant suite à la réunion PPA sur le projet arrêté du PLU, est une véritable menace pour l'agriculture.

« Comme déjà exprimé à plusieurs reprises par la profession agricole sur l'île et aussi en réunion PPA, nous ne sommes pas satisfaits par le classement de la presque totalité de l'île Nord en espace remarquable. Ce zonage très restrictif condamne tout maintien et développement de l'activité agricole sur cette partie de l'île. » extrait de la réponse de la Chambre d'Agriculture 22 suite à la consultation sur le projet arrêté du PLU adopté en 2019

Ainsi, lors des élections municipales de 2020, une liste proposant dans son programme de campagne de réviser le PLU notamment dans l'optique d'une meilleure intégration de l'agriculture a vu le jour. Elle a par la suite remporté en majorité les élections et, comme promis durant la campagne, a lancé par une délibération en date du 17 mai 2021, la révision du PLU. Au sein de celle-ci, cinq objectifs justifiant la prescription de cette procédure sont énoncés et le premier n'est autre que la révision du zonage de l'île nord.

« Monsieur le Maire propose que soient assignés à la procédure de révision les objectifs suivants:

- *Réviser le zonage de l'île nord pour permettre le développement de l'activité agricole avec l'installation de nouveaux agriculteurs en autorisant la construction, éventuellement réversible, de bâtiments, d'installations agricoles ou de logements d'habitation parfaitement intégrés dans l'environnement. » Extrait de la délibération du 17 mai 2021 prescrivant la révision du PLU* [54]

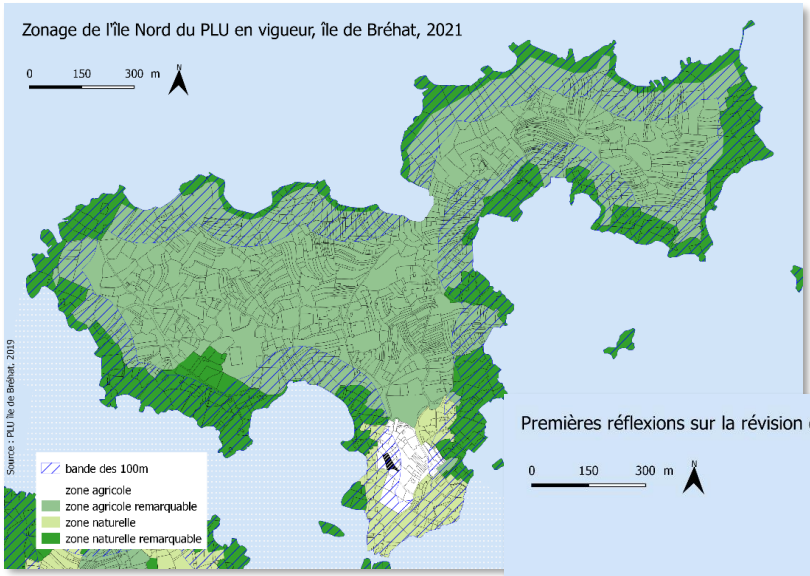
Cette modification du zonage agricole intervient dans l'objectif de reconnaître les activités agricoles présentes dans le Nord de la commune et en particulier les infrastructures. En effet, le siège du GAEC de Kervilon ainsi qu'un hangar agricole appartenant à un.e éleveur.euse de la commune installés sur l'île Nord sont intégrés au sein des ERCL ce qui empêche toute possibilité d'évolution. Leur repérage en zone agricole simple (A) pourrait donc permettre d'en faciliter les modifications voire les agrandissements si le besoin s'en fait ressentir. Il est important de noter que cette proposition de zonage avait été suggérée par le bureau d'étude au cours de l'élaboration du PLU. Cependant, elle n'avait pas trouvé de réponse positive auprès de l'équipe municipale.

« J'avais fait une proposition de zonage, qui était un peu bancale parce que juridiquement c'était un peu fragile vu que c'était au milieu de l'île Nord, de faire un micro zonage en fait autour de l'exploitation…c'est quoi c'est Kervilon déjà ? […]Et c'est vrai que ce qui, bon après ça s'est un choix, un choix politique mais je le comprends, c'est vrai que la pression foncière et immobilière est tellement forte sur Bréhat, que les élus se voyaient mal, on va dire, quelque part, donner un droit de construction exceptionnel à un ou deux exploitants, alors que quasiment la totalité de

[54] Voir annexe 5

l'île Nord était gelée, entre guillemets, en termes de constructibilité. Donc ils ont préféré ne pas retenir cette proposition de micro-zonage qui aurait permis effectivement…qui aurait laissé plus de latitude en termes de constructions agricoles. » associé.e du bureau d'étude Perspective, entretien 2021.

Les réunions de la commission mixte en charge de la révision du PLU ont ainsi mené petit à petit à la proposition d'un nouveau zonage agricole de l'île Nord. En plus du repérage du siège d'exploitation du GAEC et du hangar agricole, les changements englobent une zone à l'Ouest, proche du phare du Rosédo qui correspond à une ancienne presse à ordure ménagère ainsi qu'à l'emplacement de tunnels maraîchers en situation irrégulières. A l'Est, une zone a été dessinée autour d'un bâtiment à destination agricole aujourd'hui inutilisé mais qui pourrait accueillir un nouvel agriculteur.

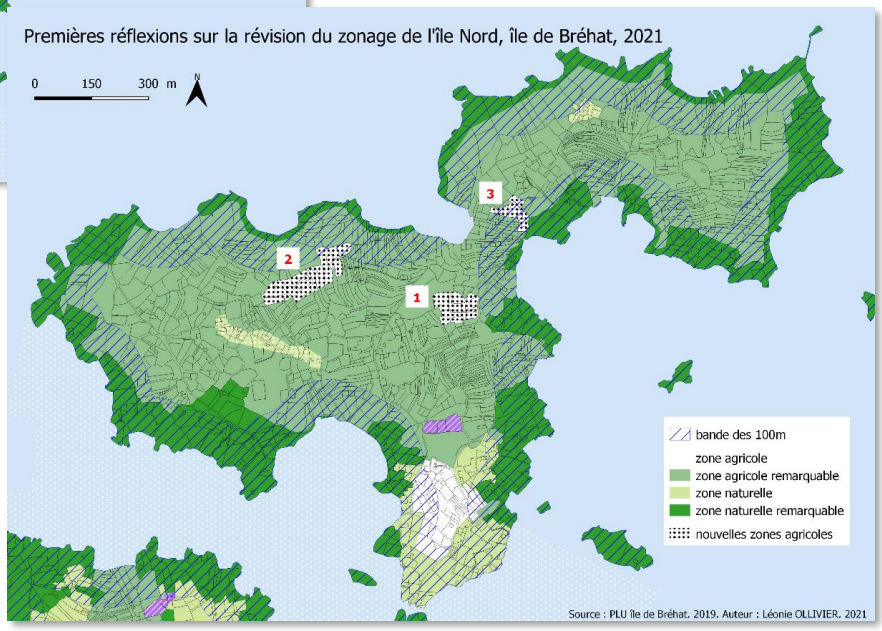


Carte 13 : Zonage de l'île Nord du PLU en vigueur, île de Bréhat, 2021

1 : le siège du GAEC Kervilon et le hangar agricole.

2 : la presse à ordure ménagère et les tunnels.

3 : le bâtiment à destination agricole actuellement inutilisé



Carte 12 : Premières réflexions sur la révision du zonage de l'île Nord, île de Bréhat, 2021

Néanmoins, si ce projet de révision des espaces remarquables et caractéristiques du littoral trouve un soutien auprès de la Chambre d'agriculture, la Direction Départementale des Territoires et de la Mer semble quant à elle bien plus réservée sur le sujet.

B. …qui génère des réactions variées de la part des PPA

Comme vu précédemment, la révision du zonage de l'île Nord est initialement une préconisation de la Chambre d'Agriculture. Aussi, la municipalité peut retrouver un soutien dans cette institution pour défendre son projet.

« Il n'y a pas de problèmes, nous on est là pour accompagner, bon dans la limite de la chambre etc. parce que…mais même politiquement s'il y a besoin, voilà, on pourrait accompagner la commune dans cette démarche-là » chargé.e d'urbanisme à la Chambre d'Agriculture 22, entretien 2021.

Néanmoins, cette idée ne met pas tout le monde d'accord. C'est le cas des services de la préfecture des Côtes d'Armor qui n'a pas tardé à réagir suite à la délibération prescrivant la révision du document. Ainsi, dans son porté à connaissance, la Direction des Relations avec les Collectivités Territoriales écrit :

« Un déclassement de l'espace remarquable n'est pas non plus envisageable, s'agissant de parties naturelles de site classé ou inscrit, compris dans une zone Natura 2000 et couvert en partie en ZNIEFF ». [55]

De la même manière, la personne en charge du suivi du dossier de la révision du PLU à la DDTM déclare :

« J'ai préparé un courrier à la commune pour l'avertir que ce qu'elle a prévu dans sa délibération va poser problème, forcément, parce que sur ce point-là notamment, déclassement d'espace remarquable, il faudrait pouvoir justifier justement que cet espace n'a pas de caractéristiques remarquables. Or, encore une fois, compte tenu des protections préexistantes, site classé, zone

[55] Voir annexe 6

Natura 2000, ZNIEFF etc. c'est impossible à démontrer que l'espace n'est pas remarquable, ça serait une erreur manifeste d'appréciation dans le PLU de déclasser ces espaces-là. » entretien, 2021.

On retrouve par ailleurs ici le blocage supplémentaire que peuvent représenter ces protections et reconnaissances environnementales et qui a été mentionné dans la première partie.

Le procédé de changement de zonage de l'île Nord ne semble donc pas s'annoncer de tout repos. Mis en place par les services de l'État en 1995, ces derniers semblent redouter le déclassement de ces parcelles qui finalement relèvent plus de la théorie que de la pratique. En effet, certains espaces ne peuvent être concrètement considérés comme des ERCL. C'est notamment le cas des alentours de la presse à ordure ménagère, qui est un site aujourd'hui abandonné dont l'infrastructure a été reconnu par un arrêté du préfet des Côtes d'Armor de 2002 comme une ICPE. Cette preuve parle d'elle-même quant à l'erreur dans la désignation d'un tel site comme espace remarquable et caractéristique du littoral.
Une mise à jour est donc indispensable, bien qu'elle puisse paraître impossible aux yeux des services de l'État. La Chambre d'Agriculture, bien consciente des blocages que peuvent représenter ces instances dans la procédure pose par ailleurs les préconisations suivantes :

« Vu les services techniques qu'on a ici, il faut que les élus prennent conscience que très rapidement il faut aller au-delà des services techniques. Parce que si vous demandez à la DDTM, ils vont dire que ce n'est pas possible, que ce n'est pas la peine et que de toutes manières il ne faut pas faire. Donc là il faut je pense, j'ai envie de dire, passer tout de suite à l'échelon supérieur parce que…sauf s'il y a eu des changements, il ne faut jamais désespérer mais je pense que l'administratif préfecture il ne seront pas porteur de cette demande-là, c'est aux élus de le porter directement. » entretien avec la chargée d'urbanisme à la Chambre d'Agriculture 22, entretien 2021.

Conclusion de la section

Il semble donc que le projet poursuivit par la commune de révision des ERCL nécessite une stratégie bien particulière relevant en grande partie de négociations politiques avec des acteurs ayant une certaine influence. Jusqu'alors, le développement mené s'est concentré sur l'étude et l'analyse des diverses dispositions de protection (Natura 2000, site inscrit et classé, ZNIEFF) et de règlementation (loi Littoral, PLU). Ainsi, des constats ont pu être établi et les origines de la situation agricole contemporaine ont été mis en lumière. L'enjeu maintenant est donc de trouver des stratégies à mettre en place en amont pour éviter le plus possible de se retrouver dans une situation de blocage similaire.

Section 2 : Préconisations pour un PLU favorisant l'activité agricole

L'existence de l'association RAIA (Réseau Agricole des Îles Atlantiques) dont les actions ont été décrites dans la section 1 du premier chapitre de cette partie, indique que l'enjeu agricole qui vient d'être étudié en profondeur sur l'île de Bréhat, est commun à d'autres territoires. Ainsi, il n'est pas inintéressant de se pencher d'un peu plus près sur le cas d'autres communes insulaires pour tenter de discerner d'éventuelles stratégies employées pour favoriser le maintien et/ou le développement de l'agriculture. En outre les différentes analyses jusqu'alors menées ont permis de mettre en avant des blocages qui peuvent être évités par des réflexions menées en amont de la conception des documents d'urbanisme.

A. S'inspirer de ses plus ou moins proches voisins

L'analyse du PLU de Noirmoutier-en-île permet de faire ressortir le rôle essentiel de la construction d'un projet agricole clair qui puisse être défendu à plus grande échelle et notamment au sein des documents supérieurs au PLU. En effet, dans le règlement d'un sous-zonage de la zone agricole, la possibilité d'installer des serres ou châssis soumis à permis de

construire est donnée sous certaines conditions[56]. Tout comme l'île de Bréhat, la commune de Noirmoutier-en-île est entièrement classée en espace proche du rivage. Ces dispositions sont donc justifiées dans le rapport de présentation comme répondant aux objectifs du SCoT au sein duquel le territoire de la commune est inscrit[57]. Toute l'utilité d'une prise en compte le plus en amont possible des projets agricoles se révèle donc ici. Ainsi, par l'inscription des objectifs poursuivis au niveau local au sein d'un document agissant à une échelle supérieure, ceux-ci sont plus facilement mis en place. Par ailleurs, l'entretien avec le/la chef.fe de projet de révision du SCoT a révélé qu'une prise en compte des enjeux de la commune de Bréhat au sein du document orientant l'aménagement du Pays de Guingamp pouvait être envisageable. Comme vu en partie 2, cela a permis à la commune d'intégrer une sorte de dérogation au sein des dispositions du SCoT pour permettre l'intégration de l'activité agricole dans une zone économique. Bien que le projet n'ait pas abouti sur l'île, cela prouve qu'il y a une certaine marge de manœuvre pour négocier pour les intérêts insulaires.

« On a fait des ajustements pour prendre en compte la spécificité de l'île par rapport aux zones d'activité économique par exemple parce que dans le reste du territoire, hors île de Bréhat, le SCOT demande que les zones d'activité économique soient dédiées aux activités plutôt industrielles et aux activités qui ne peuvent pas prendre place au sein des centralités et des enveloppes urbaines. Dans les zones d'activités économiques on ne peut pas avoir d'activités agricoles dans le SCoT, par contre c'est aussi suite à un échange avec les élus de l'Île de Bréhat que l'on s'est dit que sur l'île on pouvait avoir une définition un peu plus large et donc on a cette espèce de dérogation qui fait que les zones sur Bréhat sont mixtes en fait, elles peuvent accueillir toutes activités. » chef.fe de projet de révision du SCoT, entretien 2021.

L'île de Batz, présente quelques caractéristiques similaires, notamment par sa taille, avec l'île de Bréhat. S'agissant de leur profil agricole, les deux îles se distinguent néanmoins assez nettement. En effet l'île de Batz a gardé une activité agricole (en particulier dans le maraîchage) très présente ce qui n'est pas le cas de l'île de Bréhat. Au sein de son document d'urbanisme local, cette particularité peut en particulier s'observer dans le fait que

[56] Les installations doivent se situer à moins de 100m du siège d'exploitation et ne pas avoir une emprise au sol de plus de 1000m²
[57] Voir annexes 8 et 9

contrairement à Bréhat, les constructions ou installations liées à l'activité agricole sont autorisées dans les zones agricoles. Par ailleurs, les terres à usage agricole ne sont pas classées en espace remarquable et caractéristique du littoral, elles bénéficient donc toutes d'une possibilité de construction. Néanmoins et pour répondre à la loi Littoral, celles-ci doivent se faire en continuation avec l'urbanisation et en dehors des coupures d'urbanisation.

Enfin le dernier cas étudié est celui du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de l'île de Ré. Si les conseils qui pourront être extrait de cette étude ne pourront pas réellement concerner la construction d'infrastructures agricoles car l'île, contrairement à la Bréhat, n'est pas entièrement classé en espace proche du rivage, c'est au niveau de la sémantique que l'on trouve un élément intéressant. Ainsi, le PLUi encourage le maintien de l'activité agricole par l'interdiction de changement de destination des constructions à l'exception d'un changement vers une destination agricole. C'est une disposition qui semble assez commune mais qui se distingue de celle à peu près similaire que l'on retrouve dans le règlement des zones A du PLU de Bréhat. En effet, dans ce dernier est indiquée l'interdiction de changement de destination des constructions à destination agricole et économique. Ce détail qui pourrait paraître insignifiant révèle tout de même une orientation stratégique différente. En effet, si la règlementation du PLUi de l'île de Ré encourage un développement de l'activité agricole, celle du PLU de l'île de Bréhat s'arrête plutôt au maintien de celle-ci.

B. Quelques préconisations supplémentaires

Au cours de la réflexion qu'il vient d'être mené, différents éléments de blocage ont pu être mis à jour. Il semble donc important de relever dans cette dernière partie les mesures à mettre en œuvre pour les éviter au maximum.

- <u>Saisir les opportunités d'utilisation de bâtiments déjà existants</u>

L'île de Bréhat possède un patrimoine important de bâtiments délaissés depuis plus ou moins longtemps ce qui peut représenter une véritable opportunité pour répondre aux besoins d'infrastructures agricoles en dépassant les limites imposées par la loi Littoral.



Image 6 : Bâtiment abandonné sur l'île Sud
Source : Léonie OLLIVIER, 2021

Tout l'enjeu est de pouvoir définir quand un bâtiment est considéré comme étant à l'état de ruine. En effet, à partir du moment où une construction est considérée comme ruinée, tous travaux qui seraient effectués dessus seront qualifiés de construction nouvelle et donc, dans le cas d'une commune soumise à la loi Littoral, vus comme une extension de l'urbanisation, ne pouvant être effectuée qu'en continuité des villages et agglomérations en vertu de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Une étude fine de la jurisprudence a donc été menée pour tenter de définir les critères favorisant la considération d'un bâtiment comme ruiné ou non[58]. Cette démarche peut donc être intéressante, néanmoins il s'agit de bien pouvoir justifier de l'existence de la construction. Cette piste avait par ailleurs été mentionnée par l'agent de la DDTM des Côtes d'Armor avec qui un entretien exploratoire a été mené.

« C'est-à-dire que quand on cumule les règlementations, quasiment la seule solution c'est de réussir à réutiliser, pour les activités agricoles, du bâti déjà existant. » chef.fe d'unité planification, SCoT, littoral, DDTM22, entretien 2021.

[58] Voir annexe 10



Carte 14 : Les constructions abandonnées, une opportunité à saisir pour développer l'agriculture ?

- <u>L'importance d'un règlement qui anticipe les blocages et participe au développement des activités agricoles</u>

L'étude du PLU en vigueur sur l'île de Bréhat a fait ressortir les contraintes pour le développement de l'activité agricole et en particulier au niveau de la construction d'infrastructures. Ainsi, le classement de la quasi-totalité de l'île nord en ERCL et le règlement extrêmement restrictif de la zone agricole, sont autant d'éléments de blocage.

La préconisation principale serait donc ici d'éviter autant que faire se peut de rajouter des règles supplémentaires à celles inscrites dans le code de l'urbanisme. La loi Littoral et les

contraintes déjà présentes du fait de la présence du site inscrit ou classé semblent par ailleurs déjà être garantes de la contention de l'urbanisation ainsi que du respect de la qualité paysagère.

- L'importance de la définition d'un projet agricole et de son portage par la municipalité

Le portage par la municipalité d'un projet agricole global peut permettre de lancer des négociations avec la préfecture pouvant ainsi favoriser la réalisation de certains projets. En effet, aux vues des dispositions de la loi Littoral, la marge de manœuvre pour l'urbanisation en milieu insulaire est la négociation. Cela a par ailleurs été relevé à la fois par les agents de la DDTM et de la Chambre d'Agriculture lors des échanges dans le cadre des entretiens exploratoires.

« C'est vrai qu'il y a un regard particulier de l'État sur les problématiques de Bréhat compte tenu de sa situation insulaire » chef.fe d'unité planification, SCoT, littoral, DDTM22, entretien 2021.

« La souplesse qu'on peut avoir dans ces îles-là, c'est de la négociation au cas par cas avec le préfet » chargé.e de l'urbanisme à la Chambre d'agriculture 22, entretien 2021.

En outre, l'étude du permis de construire du hangar agricole construit dans le nord au temps de l'application du POS et dont l'exemple a déjà été mentionné plus tôt, a bien démontré le pouvoir d'un portage politique sur l'acceptabilité d'un projet normalement illégal. La lettre du maire au préfet témoignait bien d'une implication politique et le succès de la démarche ne peut qu'être salué.

« Compte tenu des conjonctures actuelles, on ne peut qu'encourager de telles initiatives qui non seulement sont bénéfiques pour l'environnement mais permettent aussi à un jeune bréhatin de pouvoir vivre de son métier sans s'expatrier » extrait de la lettre du maire au préfet pour défendre le permis de construire d'un hangar agricole dans le nord de l'île[59]

[59] Consultée dans les archives de demandes d'urbanisme de la mairie de l'île de Bréhat

« Les termes de votre lettre ont retenu mon attention et j'ai décidé de ne pas donner de suite contentieuse à ce dossier » extrait de la réponse du préfet[60]

- La facilitation de la communication entre les différents acteurs

Comme il a été constaté lors de l'étude des règlementations en vigueur sur le territoire, l'accumulation des protections environnementales, paysagères, architecturales que l'on retrouve sur l'île résulte en la multiplication des acteurs notamment dans l'instruction d'autorisation d'urbanisme. Les demandes sont donc plus longues et plus lourdes ce qui peut représenter un véritable coût pour les pétitionnaires par exemple à cause d'études complémentaires à mener. Dans le cadre du site inscrit et classé, l'ABF intervient dans la procédure. La communication en amont d'un projet notamment avec cet acteur, peut permettre de réduire les démarches infructueuses qui comme exprimé plus tôt sont chronophages, onéreuses et parfois décourageantes. Cette coopération est notamment effectuée sur l'île d'Oléron où se réunissent l'ABF, l'inspecteur.trice des sites, le service instructeur de la mairie et le demandeur pour voir le potentiel de réalisation du projet porté et donc évaluer l'utilité de s'engager dans les démarches de demandes d'autorisation d'urbanisme.

- L'ultime solution : le changement de la loi

Les divers entretiens et l'analyse des blocages rencontrés par les projets agricoles ont mis en valeur un élément central qui est l'inadéquation de la loi Littoral avec les enjeux agricoles appliqués au milieu insulaire.

[60] Consultée dans les archives de demandes d'urbanisme de la mairie de l'île de Bréhat

« Mais par contre sur le concept d'espace proche du rivage, le SCoT n'a pas vraiment de marge de manœuvre, c'est l'application de la loi. » chef.fe de projet de la révision du SCoT du Pays de Guingamp, entretien 2021.

« Par contre le fait que ça soit en agricole remarquable ça limite de fait les possibilités de construction. Mais là c'est l'application de la loi, clairement. » associé.e du bureau d'étude Perspective, entretien 2021.

« A partir du moment où on est en espace proche du rivage, en termes de constructions agricoles, on est totalement bloqué. Plus la question des espaces remarquables qui se rajoute et qui ressert encore, je dirais, les possibilités de constructions, en l'état actuel de la législation, il n'y a pas de solutions possibles. » chef.fe d'unité planification, SCoT, littoral, DDTM22, entretien 2021.

« Sur Bréhat, en gros, on se retrouve en espace proche du rivage partout, si je ne me trompe pas, donc on n'a plus cette souplesse [des communes ayant des espaces hors EPR]. » chargé.e de l'urbanisme de la chambre d'agriculture 22, entretien 2021.

Aussi, la conclusion inévitable venant à toutes ces remarques est la prise en compte de l'insularité au sein de la loi Littoral.

« Donc en fait, si ça devait s'assouplir ça serait vraiment d'avoir des préconisations spécifiques aux îles. Parce que faire bouger toute la loi Littoral c'est quelque chose qui va être impossible politiquement. Est-ce que pour les îles on ne peut pas prévoir des situations particulières où on viendrait peut-être permettre, y compris en espace proche du rivage ou alors faire autre chose mais…une constructibilité peut être plus limitée en surface ou autre chose…ou alors plus encadrée d'un point de vue intégration paysagère de ce qu'on peut voir normalement, mais des préconisations en fait qui permettent à une île de vivre. » chargé.e de l'urbanisme à la chambre d'agriculture 22, entretien 2021.

« Il faudrait que ce caractère insulaire soit pris en compte dans la loi comme ça peut être le cas par exemple depuis récemment sur la question des éoliennes où là aussi il n'était pas question de mettre une éolienne sur une île parce qu'à chaque fois on était en espace proche. Ça a été

pris en compte par le législateur, maintenant il y a des possibilités qui sont ouvertes sur certaines conditions. Il faudrait qu'il y ait une évolution législative de ce type pour pouvoir solutionner le problème. » chef.fe d'unité planification, SCoT, littoral, DDTM22, entretien 2021.

C'est donc notamment dans cette optique que l'association RAIA a constitué le groupe de travail SILLAGE « Simplifier et faciliter l'accès au foncier et aux infrastructures agricoles dans les îles, par l'évolution des réglementations et des pratiques d'aménagement et de planification ». Ce groupe a notamment pour objectif de faire reconnaître les difficultés rencontrées par le domaine agricole dans les milieux insulaire et dans ce cadre, de porter un projet notamment législatif pour une amélioration de la situation. Il rassemble par ailleurs des sénateurs et députés qui se sont saisi de la question pour porter les ambitions poursuivies au sein des débats parlementaires.

RÉSUMÉ DE LA PARTIE 3

La commune de l'île de Bréhat, par son affiliation à diverses associations qui cherchent à faire reconnaître les particularités insulaires ainsi que par sa population qui est force d'initiative pour faire entendre ses revendications notamment sur la question agricole possède une base mobilisable pour le portage d'un projet agricole territoriale. La délibération de la révision de son PLU soutenue par la mise en place d'un PAT, marque une volonté municipale de se saisir de la question de l'agriculture. En outre les objectifs de cette révision semblent vouloir solutionner les blocages relevés à la fois par la Chambre d'Agriculture ainsi que par certains actifs agricoles. L'avenir de l'agriculture sur l'île dépend donc aujourd'hui en partie de cette procédure et de la capacité que la commission qui en a la charge de tirer des enseignements du passé pour construire un avenir agricole choisi et non subi.

Conclusion

L'enjeu de cette réflexion était de comprendre le rôle d'un plan local d'urbanisme dans le maintien et le développement de l'agriculture insulaire en s'appuyant sur l'étude du cas de l'île de Bréhat.

Dans un premier temps il a donc été nécessaire d'étudier les différentes protections et règlementations présentes sur la commune pour en évaluer les effets sur les droits à construire du territoire et en particulier ceux applicables aux constructions à destination agricole. Cela a permis de mettre à jour le rôle central de la loi Littoral dans le contrôle de l'urbanisation des espaces littoraux et donc son impact sur l'activité agricole. Par ailleurs, les liens entre la loi Littoral et les protections environnementales et paysagères ont été mis en lumière révélant la corrélation entre leur présence sur certaines parties du territoire et la classification de ces zones comme espaces remarquables et caractéristiques du littoral. Le manque de prise en considération des enjeux de l'agriculture insulaire par la loi de 1986 a elle aussi été relevée notamment pour les petits territoires comme l'île de Bréhat. En effet, entièrement considérés comme un espace proche du rivage, ces espaces ne peuvent donc pas bénéficier de la dérogation de discontinuité pour les bâtiments agricoles introduite la loi ELAN.

Dans un deuxième temps la situation agricole de l'île de Bréhat a donc été étudiée par le biais de l'analyse des documents d'urbanisme qui ont été successivement en vigueur sur le territoire. Ainsi, l'étude du SCoT du Pays de Guingamp a permis de constater la faible prise en compte des enjeux agricoles insulaires. Cela a notamment été observable par l'absence d'une traduction de la loi Littoral pourtant possible dans ce document et qui aurait pu faciliter le développement et le maintien de cette filière. L'analyse comparative de l'ancien plan d'occupation des sols et du plan local d'urbanisme de l'île a quant à elle révélé une évolution dans la prise en compte de l'activité agricole au sein de ces documents de règlementation des sols. Néanmoins celle-ci s'avère être plus théorique qu'opérationnelle car si le nouveau PLU semble porter plus d'attention à cet enjeu que le POS, le règlement applicable aux zones agricoles est plus restrictif qu'auparavant et impose des contraintes supplémentaires à celles inscrites dans la loi. S'ajoute à cela une délimitation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral (qui limitent la construction d'infrastructures agricoles) qui semble

faire fi des enjeux agricoles présents et futurs et se présente elle aussi comme un frein au maintien et au développement de cette activité sur le territoire. L'étude des entretiens exploratoires effectués avec divers acteurs impliqués dans l'élaboration de ce document actuellement en vigueur, a par ailleurs mis en avant l'aspect secondaire qu'a revêtu la problématique agricole lors des débats expliquant les blocages règlementaires rencontrés aujourd'hui par les exploitants.

Aussi, dans un troisième et dernier temps c'est la recherche de solutions pour une amélioration de la prise en compte des enjeux agricoles et le constat d'une prise en main de la question par la nouvelle municipalité en place qui a été traité. Le lancement d'une procédure de révision du PLU par cette dernière s'appuyant entre-autre sur la signature d'une convention avec les services de l'État pour l'élaboration d'un projet alimentaire territorial a donc confirmé une volonté politique de redynamiser l'agriculture dans la commune. Les différentes actions mises en place par des associations locales et à plus grande échelle se présentent par ailleurs comme des ressources mobilisables pour la poursuite d'un projet agricole de territoire qui tendrait à assurer un avenir à cette filière sur l'île.

La substantifique moelle de cette démonstration n'est donc autre que le rôle clef du PLU dans le dynamisme agricole insulaire. En effet, par sa traduction de la loi Littoral et des protections en vigueur sur le territoire, il peut jouer le rôle de facilitateur ou au contraire bloquer le maintien et le développement de l'agriculture. Les enjeux agricoles doivent donc faire partie intégrante du projet de territoire poursuivi par le PLU pour pouvoir défendre la mise en place de dispositions qui favorise cette activité. Néanmoins, il ne faut pas oublier que le PLU doit être compatible avec plusieurs documents supérieurs et en particulier avec le SCoT. Aussi, cette intégration des enjeux de l'agriculture insulaire doit également s'effectuer au sein de ce document d'urbanisme agissant à plus grande échelle pour pouvoir être le plus efficace possible. Cependant il est nécessaire de mettre en lumière certaines limites que le PLU comme le SCoT ne peuvent outre-passer et qui sont imposées par la loi et en particulier ici, par la loi Littoral. Ainsi, tant que la particularité insulaire n'est pas reconnue au sein de ce texte, l'agriculture dans ces territoires trouvera inlassablement des blocages, en particulier dans les petits espaces comme l'île de Bréhat. La réflexion qui a été menée ici pourrait donc permettre d'appuyer des négociations pour modifier la loi Littoral dans cet intérêt. Ce processus est par

ailleurs déjà en cours au sein du groupe de travail SILLAGE organisé par le RAIA et dont il a déjà été question dans la partie 3.

Bibliographie

Articles :

BEDRANI, N. BAILLEUL, H. (2021). « Les documents d'urbanisme : frein ou levier du développement pour l'agriculture insulaire ? »

BUHOT, C. (2005). « Analyse comparative de la propriété foncière. » Dans : *Norois*, *Environnement Aménagement et Société*, n° 193 (pp 81-90).
http://journals.openedition.org/norois/427

DUPÉ, S. CARDINAL, J. LEVAIN, A. (2021). « Vers une agriculture sans ruralité ? La renégociation de la place de l'agriculture sur l'île de Bréhat (XXe – XXIe siècle) »

DE NORMANDIE, J. (2021). « Edito » Dans *Alim'agri*, n°1571 (p 7)

LEROY, R. (2012). « La loi Littoral et les activités agricoles. » Dans : *Revue Juridique de l'environnement*, numéro spécial 2012 : Les 25 ans de la Loi Littoral, (pp 137-148)

LGP Blog Loi Littoral, article « La loi Littoral et les constructions agricoles depuis la loi ELAN », 24 mars 2020, https://lgp-avocats-blog.fr/2020/03/24/la-loi-littoral-et-les-activites-agricoles-depuis-la-loi-elan/, consulté le 12/10/2021

Livres :

BRIGAND, L. et al (2002). *Les îles du Ponant histoires et géographie des îles et îlots de la Manche et de l'Atlantique.* Plomelin, France : Éditions Palantines.

BARBAULT, R et al. (2009). 1 - Les effets de l'agriculture sur la biodiversité. Dans : Robert Barbault éd., *Agriculture et biodiversité : Valoriser les synergies* (pp. 21-57). Versailles, France: Éditions Quæ.
https://doi-org.distant.bu.univ-rennes2.fr/10.3917/quae.inra.2009.01.0021"

Mémoires et rapports d'études :

BEDRANI, N. CAILLE, A. (2021). Les activités agricoles des espaces insulaires et littoraux de la façade atlantique et manche ouest : environnement règlementaire, emprise spatiale et orientations productives. UMR, CNRS, ESO Rennes, RAIA, Bureau d'étude Altetia

CARDINAL, J. (2018). *L'insertion territoriale de l'agriculture : mise en perspective entre l'île de Bréhat et Ploubazlanec.* Mémoire AgroParisTech

GAISNON, M/N. (2020). *Conserver le patrimoine naturel et contribuer au développement territorial.* Mémoire Science Po Rennes

LANDRE, A. (2019). *Action publique et agricultures insulaires*. Rapport d'expertise Science Po Rennes

Fiches techniques :

Fiches techniques du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-relative-lamenagement-la-protection-et-la-mise-en-valeur-du-littoral

Fiches techniques « L'écriture des plans locaux d'urbanisme littoraux » du GRIDAUH (Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat) https://www.gridauh.fr/?q=fr/taxonomy/term/243

Sites internet :

Fert'île *(association bréhatine qui agit sur différentes thématiques dont l'agriculture)* http://fertile.taktile.fr/wp/

Association des Iles du Ponant *(association ayant pour objectif de restreindre les contraintes liées à l'insularité)* https://www.iles-du-ponant.com/les-iles-du-ponant/

Réseau Agricole des Iles Atlantiques *(association ayant pour « objectif de faciliter le maintien et le développement durable de l'agriculture dans les îles de la façade atlantique française, en région Bretagne et dans les départements de Vendée et de Charente-Maritime. »)* https://raia-iles.fr/

Legifrance *(service public de diffusion du droit)* https://www.legifrance.gouv.fr/

Annexes

ANNEXE 1 : Liste des entretiens

ANNEXE 2 : Extrait du Document d'Objectif (DOCOB) du site Natura 2000 Tregor-Goëlo

ANNEXE 3 : Extrait de la réponse de la DDTM 22 sur le projet arrêté du PLU de l'île de Bréhat, 2018

ANNEXE 4 : Lettre de la Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor en réponse au projet arrêté du PLU de l'île de Bréhat, 2018

ANNEXE 5 : Délibération prescrivant la révision du plu de l'ile de Bréhat, 2021

ANNEXE 6 : Porté à connaissance du service de contrôle de légalité de la préfecture des Côtes d'Armor suite à la délibération de révision du PLU de l'île de Bréhat, 2021

ANNEXE 7 : Convention du Projet Alimentaire Territorial de l'île de Bréhat, 2021

ANNEXE 8 : Extrait du rapport de présentation du PLU de Noirmoutier-en-île

ANNEXE 9 : Extrait du DOO du SCoT Nord-Ouest Vendée

ANNEXE 10 : Fiche pédagogique sur les ruines, réalisée dans le cadre la procédure de révision du PLU de l'île de Bréhat, 2021

ANNEXE 1 : Liste des entretiens

L'ensemble des entretiens ont été effectués par visio-conférence ou par appel téléphonique (sauf pour les exploitants agricoles) entre juillet et septembre 2021.

Direction Départemenatle des Territoires et de la mer des Côtes d'Armor : chef.fe d'unité Planification, SCoT, Littoral, Service Planification Logement Urbanisme

Chambre d'agriculture des Côtes d'Armor : chargé.e de mission urbanisme, Service Territoire

Schéma de Cohérence Territorial : chef.fe de projet de révision du SCoT

Bureau d'étude Perspective : associé du BE en charge du suivi de l'élaboration du PLU entre 2016 et 2019

Exploitants agricoles : quatre exploitants ou représentants d'exploitation ont été interrogés de visu

ANNEXE 2 : Extrait du Document d'Objectif (DOCOB) du site Natura 2000 Tregor-Goëlo

PELOUSES LANDES

ACTION A.5	MAINTENIR ET RESTAURER LES PELOUSES ET LANDES LITTORALES *A.5 MAINTENIR ET RESTAURER LES PELOUSES ET LANDES LITTORALES*		PRIORITE 1
CADRE	**HABITATS CONCERNÉS** 1230-1- Végétation chasmophytique des fissures de rochers 1230-3- Pelouses aérohalines 1230-6- Pelouses rases sur dalles rocheuses 3120-2- Pelouses vernales à Isoëtes 4030-3- Landes littorales à Ajoncs de Le Gall 4030-2- Landes littorales à Ajoncs maritimes 8220-13- Végétation à Ombilic de Vénus et Doradille de Billot	**ESPÈCES CONCERNÉES** Grand rhinolophe Oseille des rochers Autres espèces remarquables	**Espèces nicheuses DO :** Fauvette pitchou Bondrée apivore
	SURFACES CONCERNÉES Pelouses aérohalines : 21 ha Landes littorales à Ajoncs de Le Gall : 2,4 ha Landes littorales à Ajoncs maritimes : 11 ha Végétation chasmophytique des fissures de rochers : 4 ha Pelouses rases sur dalles rocheuses : 0,5 ha Pelouses vernales à Isoëtes : 0,5 ha	**SECTEURS CONCERNÉS** Trévou-Tréguignec Penvénan Plougrescant Pleubian Bréhat Paimpol Ploubazlanec Plouézec	
OBJECTIF DE L'ACTION	Les pelouses et landes littorales sont limitées aux côtes les plus exposées du site Natura 2000. Elles sont particulièrement représentées sur les îles et sur les pointes à l'ouest du site. Les landes littorales à Bruyère cendrée, Callune, Ajoncs maritimes ou Ajoncs de Le Gall sont en état de conservation moyen. Ces habitats souffrent de la surfréquentation. En l'absence d'entretien, ils évoluent vers des fourrées littoraux à Ajoncs et pruneliers ou des ptéridaies-ronciers. Les pelouses aérohalines à Armérie maritime et Fétuque pruineuse présentent un état de conservation moyen. Les dégradations sont principalement liées à la surfréquentation touristique et peuvent entrainer à terme une rudéralisation des groupements végétaux et une évolution des pelouses aérohalines vers des gazons ras à Plantain (Ile Nord de Bréhat.). Les pelouses aérohalines peuvent également être soumises à un embroussaillement au contact des friches et fourrés post-culturaux. Les végétations de fissures des rochers, soumises à de très fortes contraintes environnementales (substrat, embruns, sécheresse, etc.) et d'accès difficiles, sont en bon état de conservation. Enfin, la présence d'espèces invasives est à signaler : Herbe de la pampa sur les landes et fourrées, Griffe de sorcière sur les falaises et murets... Les objectifs de maintien, de restauration et de gestion des habitats de pelouses et landes littorales visent à : - Mettre en défens les secteurs surfréquentés, - Restaurer les pelouses littorales, - Restaurer et gérer les landes littorales, - Limiter la prolifération des espèces invasives (action A.7), - Favoriser le développement des stades pionniers de la végétation en réalisant des placettes d'étrépage.		
DESCRIPTION DE L'ACTION	**MISE EN PLACE ET ENTRETIEN D'AMÉNAGEMENTS DE MISE EN DÉFENS** Mise en place et entretien d'aménagements de mise en défens permettant de limiter les impacts liés à la surfréquentation Mise en place de poteaux, grillages, clôtures, monofils, ganivelles Plantation de talus et haies afin de limiter les accès au public **RESTAURATION DES PELOUSES LITTORALES** Pose de géotextiles, de filets permettant de maintenir la terre en place et de favoriser l'implantation de végétaux pour les pelouses fortement dégradées Débroussaillage manuel ou mécanique avec exportation pour les pelouses présentant une tendance à l'embroussaillement, une rudéralisation des groupements végétaux **RESTAURATION DES LANDES LITTORALES** Coupe des résineux et autres végétaux ligneux avec exportation des produits Débroussaillage manuel ou mécanique avec exportation Fauche ou gyrobroyage avec exportation		

ENTRETIEN DES LANDES LITTORALES

Fauche ou broyage mécanique ou manuel avec exportation, afin de limiter le développement des fourrés, et des ptéridaies-ronciers
La fauche et le broyage permettent une régénération des habitats de landes, les fréquences d'interventions varient en fonction des habitats, des secteurs et objectifs fixés. Les interventions doivent être réalisées en mosaïque, de façon à ne pas uniformiser les milieux, hors période de nidification.
La fauche constitue un bon moyen de lutte contre l'extension de la Fougère aigle. Dans cet objectif, elle doit être répétée de manière à épuiser les rhizomes et être suivie d'un pâturage extensif.
Le pâturage extensif permet de restaurer une mosaïque de landes, variant en hauteur et en degré d'ouverture. Il doit être évité en période hivernale. Le chargement doit être limité afin de limiter le piétinement. Les ovins et les caprins de race rustique sont à privilégier (faible portance).

RÉALISATION DE PLACETTES D'ÉTRÉPAGE

Décapage et étrépage sur des petites placettes afin de favoriser les stades pionniers de la végétation.
Cette action concerne aussi bien les habitats de landes littorales que les pelouses littorales dégradées.

MESURES ET ACTIONS EXISTANTES

Contrat Natura 2000 Site du Gouffre, Commune de Plougrescant (2003)
Contrat Natura 2000 Landes de Beauport, AGRAB (2003)
Contrat Natura 2000 Pointe de la Trinité, Réserve Paule Lapicque, Bretagne Vivante (2011)
Contrat Natura 2000 Pointe de la Trinité, Réserve Paule Lapicque, Bretagne Vivante (2010)

PARTENAIRES ET FINANCEMENTS

Opération	Maître d'ouvrage potentiel	Estimation du coût	Source de financement
Aménagements de mise en défens	Opérateur Natura 2000 Conservatoire du littoral Collectivités Associations	Sur devis Barème A32324P	Contrat Natura 2000
Restauration des pelouses littorales		Sur devis Barème A32301P A32304R, A32305R	
Restauration des landes littorales		Sur devis Barème A32301P A32304R, A32305R,	
Entretien des landes littorales		Sur devis Barème A32301P A32303R, A32304R, A32305R	
Réalisation de placettes d'étrépage		Sur devis	

CALENDRIER PRÉVISIONNEL

Opération	Année N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Aménagements de mise en défens	x					
Restauration des pelouses littorales	x					
Restauration des landes littorales	x					
Entretien des landes littorales	x	x	x	x	x	x
Réalisation de placettes d'étrépage	x					

CAHIER DES CHARGES TYPE

A32301P : Chantier lourd de restauration de milieux ouverts ou humides par débroussaillage
A32303P : Equipements pastoraux dans le cadre d'un projet de génie écologique
A32303R : Gestion pastorale d'entretien des milieux ouverts dans le cadre d'un projet de génie écologique
A32304R : Gestion par fauche d'entretien des milieux ouverts
A32305R : Chantier d'entretien des milieux ouverts par gyrobroyage ou débroussaillage léger
A32324P : Travaux de mise en défens et de fermeture ou d'aménagement des accès
A32308P : Griffage de surface ou décapage léger pour le maintien des communautés pionnières en milieu sec

INDICATEURS DE SUIVI	Surfaces restaurées Surfaces entretenues Surfaces des placettes d'étrépage réalisées	**INDICATEURS D'ÉVALUATION**	Suivi des habitats de landes et de pelouses littorales Suivi de végétation des placettes d'étrépage

ANNEXE 3 : Extrait de la réponse de la DDTM 22 sur le projet arrêté du PLU de l'île de Bréhat, 2018

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES CÔTES-D'ARMOR

Direction départementale
des territoires et de la mer

Service planification,
logement, urbanisme

Unité planification,
SCoT et littoral

Affaire suivie par :
Nathalie GAY
Tél. : 02 96 75 25 32
Fax : 02 96 75 67 23
nathalie.gay@
cotes-darmor.gouv.fr

NOTE TECHNIQUE : Avis des services de l'État sur le projet arrêté du PLU d'ÎLE-DE-BRÉHAT

Par délibération du 21 juillet 2018, le conseil municipal a arrêté le projet de révision du plan d'occupation des sols avec mise en place de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'ÎLE-DE-BRÉHAT.

Les observations émises par les services de l'État et gestionnaires de servitudes d'utilité publique sont développées ci-dessous.

Projet communal – consommation foncière

Les enjeux exprimés dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et détaillés dans le rapport de présentation fixent à l'horizon 2032 :

- un objectif de maintien démographique ;
- la construction d'environ vingt nouveaux logements, dont quinze en renouvellement urbain ;
- un besoin foncier de 3,15 hectares, essentiellement pour la réalisation d'équipements publics ;
- un développement de l'habitat concentré uniquement sur le bourg.

Adresse postale de la DDTM (siège) : 1 rue du Parc – CS 52256 – 22022 SAINT-BRIEUC CEDEX – TÉL. : 0 821 80 30 22 (0,12 €/mn)
Adresse géographique : 5 rue Jules-Vallès à SAINT-BRIEUC
www.cotes-darmor.gouv.fr

Loi littoral

Développement en continuité de l'urbanisation (L.121-8)

Certains secteurs, classés en zone constructible dans le projet de PLU, ne sont pas en continuité de l'agglomération de la commune et ne respectent donc pas les dispositions de l'article L.121-8. Il s'agit des zones ND (déchetterie).

S'agissant de la zone artisanale ouest, située en frange du bourg et sous réserve des observations sur sa configuration développées plus loin, son aménagement devra respecter un phasage permettant d'assurer le respect de ce principe de continuité. En particulier, la création d'un bâtiment agricole dans la partie la plus à l'ouest de la zone ne paraît pas envisageable en 1ere phase du développement de ce secteur. Bien que ce type de construction soit quasi-systématiquement soumis à une obligation d'éloignement des tiers, et qu'il lui est ainsi difficilement possible de respecter le principe de continuité, aucune dérogation à ce principe n'est possible au sein des espaces proches du rivage.

De plus, cette zone 1AUe, d'une superficie d'environ 3 000 m², impactera le parcellaire d'une exploitation agricole. Compte-tenu de la topographie du secteur, l'aménagement de la partie la plus à l'ouest aura également un fort impact paysager. Si cette zone est justifiée au regard des besoins, ce qui n'est pas explicité par le rapport de présentation, il conviendra de revoir sa délimitation afin de limiter les impacts.

Le règlement des zones agricoles (A) et naturelles et forestières (N) autorise les annexes et extensions aux habitations existantes. Les annexes, qui sont constitutives d'extension de l'urbanisation, ne peuvent être admises en discontinuité du bourg que si elles sont accolées au bâti existant. Or, le projet de règlement les autorisent jusqu'à vingt mètres de l'habitation.

Espaces proches du rivage (L.121-13)

L'intégralité de la commune est incluse dans les espaces proches du rivage. De ce fait, les extensions d'urbanisation doivent présenter un caractère limité et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, être justifiées par des critères liés à la configuration des lieux. Cette justification n'est pas apportée pour ce qui concerne le projet de zone artisanale ouest. Compte tenu de sa topographie en pente d'orientation est-ouest, des constructions sur cet espace pourront en effet avoir un impact paysager fort.

Bande des 100 mètres (L.121-16) et espaces remarquables ou caractéristiques (L.121-23)

L'article L.121-16 du code de l'urbanisme interdit toute construction, installation ou changement de destination dans les espaces non urbanisés de la bande des cent mètres à compter de la limite haute du rivage. Seuls les terrains situés au sein d'un village ou d'une agglomération peuvent être considérés comme appartenant à un espace urbanisé au sens de cet article L.121-16.

Le projet de PLU prévoit le classement en zone constructible de parcelles ne pouvant pas être considérées comme appartenant à un espace urbanisé :

- la parcelle en extension de la déchetterie,
- l'extension du cimetière (grève de l'Église – parcelle AD491),
- la parcelle réservée au stockage du frais à la grève de l'Église (parcelle AC573),
- le nouveau cimetière à Keranroux,

- la future zone de traitement des ordures ménagères à proximité de « Chicago » (parcelles AC63, 65, 66, 394 et 443),
- la zone UH en continuité de l'extension envisagée du cimetière (parcelle derrière l'école),
- l'extension de la zone UH au Port Clos (parcelles AE385 et 149).

Par ailleurs, si le projet de règlement rappelle bien l'interdiction de construire dans la bande des cent mètres, il ne le précise pas dans les zones NC, ND et NP : il serait utile de le préciser, cette interdiction étant d'applicabilité directe et opposable à toute demande de construction ou d'installation ne nécessitant pas la proximité immédiate de l'eau.

Pour ce qui concerne les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral, leur identification réalisée par les services de l'État a été transmise à la commune en novembre 1994.

Le PLU ne reprend pas intégralement cette délimitation. Un certain nombre de secteurs ont été déclassés pour permettre la réalisation d'équipements publics alors qu'ils ne sont pas au nombre de ceux limitativement autorisés dans les espaces remarquables par les dispositions des articles L.121-23 et R.121-5. Il s'agit des parcelles suivantes :

- parcelles AC63, 65, 66, 394 et 443 à Chicago (traitement des ordures ménagères),
- parcelle A491 (extension du cimetière),
- parcelle AC573 et partie du domaine public maritime à la grève de l'Église (projet d'infrastructure portuaire),
- parcelle AD200 (aire de jeux).

D'autres secteurs ont également été déclassés sans qu'aucune justification ne soit fournie par le projet de PLU. Sont concernées les parcelles suivantes :

- partie de la parcelle AE 72 au Guerzido,
- parcelle AD281 à Crec'h Simon,
- parcelles AI 254 et 385 à Crec'h Tarec.

Compte-tenu du caractère contraint de l'île, dû aux protections architecturales, paysagères et environnementales et au fonctionnement sur un territoire réduit, le PLU devra être complété pour apporter des justifications, notamment en termes de sécurité des piétons et des cyclistes avec les flux nécessaires à l'approvisionnement ou à l'évacuation des déchets.

Toutefois, ces justifications nécessitent d'être développées pour qu'elles s'intègrent dans un projet global d'aménagement mais également de protection et de valorisation des espaces.

<u>La parcelle en extension de la déchetterie et la future zone de traitement des ordures ménagères à proximité de « Chicago » (parcelles AC63, 65, 66, 394 et 443)</u>

Afin de permettre l'implantation de la future zone de traitement des ordures ménagères, en substitution de la zone située sur la partie Nord de l'île, un espace de plus de 7 500 m² est inscrit au PLU à la Corderie. La superficie de cet espace est particulièrement importante, notamment au regard de la consommation totale d'espace présentée par le PLU. Or, il s'avère que les besoins pour cette nouvelle implantation seront nettement inférieurs. Il conviendra donc :

- de limiter la surface inscrite au PLU à la surface strictement nécessaire,
- de justifier le choix de cet emplacement (transports, sécurité, conditions d'intégration paysagères, etc),

- d'établir un bilan environnemental du choix de cet emplacement (anciens espaces libérés, espaces revalorisés (Chicago notamment), gains en transports, etc et de présenter sur ce secteur le parti d'aménagement global.

De plus, si cette implantation devait être confirmée au projet de PLU, il serait nécessaire de supprimer des extensions d'urbanisation envisagées la parcelle en extension de la déchetterie dont le classement ne se justifie plus.

L'extension du cimetière (grève de l'Église – parcelle AD491) et le nouveau cimetière à Keranroux

L'extension du cimetière existant à la grève de l'Église ne sera techniquement et réglementairement pas possible, s'agissant de réaliser des travaux importants dans la bande des cent m pour accueillir une « activité » qui ne nécessite pas la proximité immédiate de l'eau et dont la présence de l'eau empêche la mise en place.

Dans ce contexte, le développement d'un nouveau cimetière s'impose. Toutefois, sa taille est à justifier (il peut ne pas être nécessaire d'utiliser une parcelle dans sa totalité) et son emplacement, s'il est prévu en discontinuité de l'urbanisation tel qu'à Keranroux, doit être motivé par l'absence de solution alternative.

La zone UH en continuité du cimetière (parcelle derrière l'école)

Située dans la bande des cent mètres dont le caractère urbanisé peut être sujet à caution et sans qu'un projet particulier ne soit défini et justifiant cet emplacement, cette zone est juridiquement fragile.

La parcelle réservée au stockage du frais à la grève de l'Église (parcelle AC573) et la modification de la station d'épuration

Le projet de réaménagement de la grève de l'Église, pour la réalisation d'une zone de stockage et l'organisation des flux, et une modification de la station d'épuration pour le permettre, devrait être intégré dans une zone portuaire.

Il doit être noté que la modification de la station implique une nouvelle construction dans des espaces remarquables. Les extensions de station peuvent faire l'objet d'une dérogation à l'application de la loi littoral. Toutefois, cette dérogation ministérielle doit être obtenue avant l'inscription du projet dans le document d'urbanisme.

L'extension de la zone UH au sud du bourg (parcelle AD200)

Prévue pour des aménagements légers, le classement de cette zone doit être confirmé en N et non en UH.

Le PLU prévoit un zonage Nm dans lequel est autorisé les zones de mouillage. Le règlement du PLU devra rappeler que cette zone a été identifiée comme appartenant aux espaces remarquables.

ANNEXE 4 : Lettre de la Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor en réponse au projet arrêté du PLU de l'île de Bréhat, 2018

AGRICULTURES & TERRITOIRES
CHAMBRE D'AGRICULTURE CÔTES D'ARMOR

Service Territoires

REÇU LE
09 NOV. 2018
BREHAT

Monsieur le Maire
Mairie de l'île de Bréhat
Krec'h Briand
22870 ÎLE-DE-BREHAT

Plérin, le 8 novembre 2018

Objet : PLU de BREHAT
Avis de la Chambre d'agriculture
Dossier suivi par :
Federica Perletta
02 96 79 22 18 / 06 31 18 07 17
federica.perletta@bretagne.chambagri.fr

Référence : FP/MCL

Monsieur le Maire,

Vous m'avez adressé, pour avis, le projet de PLU de la commune de l'Ile de Bréhat arrêté par le Conseil communal.

Suite à la réunion de présentation du projet avant arrêt aux personnes publiques associées, nous vous avions adressé un courrier en juillet 2018 sur votre projet de document.
Le projet arrêté par votre conseil municipal n'ayant pas évolué, notre avis ne peut que reprendre les termes de ce courrier.

En effet, l'activité agricole est le socle de l'activité économique de nos régions et a toujours participé au façonnage et au maintien des paysages et du cadre de vie de nos territoires. L'activité agricole sur Bréhat connaît aujourd'hui une attractivité nouvelle, 4 exploitations sont encore en activité et plusieurs projets d'installation pourraient voir le jour, si les conditions sont réunies (accès au foncier, possibilités de construction...). Ces exploitations et les nouveaux projets s'intègrent parfaitement dans le contexte de l'île de Bréhat, avec de petites structures, souvent à forte valeur ajoutée, qui répondent principalement aux besoins et demandes des habitants et qui s'intègrent parfaitement avec les enjeux de protection environnementale et paysagère de l'île.

Une activité agricole dynamique peut apporter de nombreuses externalités positives pour votre territoire :

- Entretien des paysages ouverts et maîtrise du risque d'enfrichement
- Lutte contre la prolifération des nuisibles et des espèces végétales envahissantes
- Création d'emplois à l'année et saisonniers
- Approvisionnement local en produits agricoles

Adresse de correspondance :
4 avenue du Chalutier Sans Pitié
BP 10540
22195 Plérin Cedex

02 96 79 22 22
chambres-agriculture-bretagne.fr

A contrario, si l'activité agricole professionnelle venait à disparaître, le paysage remarquable de l'île pourrait à moyen-long terme subir des modifications importantes avec une augmentation des friches et une fermeture de ces milieux, associées à un risque d'une perte de biodiversité importante.
Je ne doute pas que nous pouvons partager cette analyse.
Bien sûr, il nous faut pour autant prendre en compte que l'agriculture insulaire évolue dans un contexte complexe. En effet, l'accès au foncier est moins facile car il est souvent très morcelé, les possibilités de construction sont limitées par l'application de plusieurs protections (loi littoral, site classé, site inscrit...) et les bâtiments d'activité peuvent changer de destination en raison de la pression foncière et immobilière.

Etablissement public
Siret 182 200 014 00013
APE 9411Z

Nous comprenons et partageons l'objectif de préserver les caractéristiques remarquables de votre île, mais nous considérons que l'activité agricole peut et doit se maintenir voire se développer dans ce contexte. Nous pensons que les projets agricoles en cours et à venir pourront se réaliser dans le respect de toutes les réglementations.

Or le document tel qu'il est aujourd'hui rédigé nous apparaît trop restrictif sur certains points, renforçant les obligations législatives et pouvant remettre en cause l'installation de nouveaux exploitants, mais aussi le maintien d'exploitations existantes.

C'est pour cela que je vous demande de revoir plusieurs points de votre document :

Concernant le PADD

Dans votre PADD, vous déclarez que la municipalité souhaite préserver l'activité agricole qui participe activement à l'entretien des paysages et à l'identité de l'île. Nous partageons ce point de vue auquel nous ne pouvons qu'adhérer.
Toutefois, votre document comporte une certaine contradiction en affirmant vouloir « maintenir les terres agricoles » tout en limitant « fortement les possibilités de constructions » (y compris agricoles), même au-delà de ce qui est l'application de loi littoral sur les autres communes littorales du département. Il nous apparaît que votre document peut évoluer sur ce point en évitant de trop limiter les possibilités de constructions agricoles.

Concernant le règlement de la zone A

- Le règlement de la zone agricole nous semble trop restrictif. En effet, dans les espaces proches du rivage, la loi littoral prévoit la possibilité de construire en continuité avec l'existant de façon limitée.
  Or votre règlement nous semble beaucoup plus restrictif que la loi et de l'application qui en est faite sur les autres communes du département. En effet, vous ne permettez l'implantation d'aucun nouveau bâtiment agricole et le règlement n'autoriserait que des extensions fortement limitées (< 100 m²), pas toujours en adéquation avec une destination agricole.

  Nous souhaitons donc que votre règlement reprenne simplement les énoncés des articles de la loi et permette l'implantation de nouveaux bâtiments agricoles dans le respect de ceux-ci.
  Je voudrais aussi attirer votre attention sur le fait que l'île est également protégée par des sites inscrits et classés et qu'à ce titre, d'éventuels nouveaux bâtiments devront nécessairement s'intégrer dans le contexte paysager avoisinant.

- De plus, si des activités agricoles futures peuvent justifier d'un besoin de surveillance rapprochée, il est important qu'un logement de fonction trouve place sur le site agricole existant. Il est donc souhaitable de le permettre.

Concernant le classement en espace remarquable de la presque totalité de l'île NORD

Comme déjà exprimé à plusieurs reprises par la profession agricole sur l'île et aussi en réunion PPA, nous ne sommes pas satisfaits par le classement de la presque totalité de l'île Nord en espace remarquable. Ce zonage très restrictif condamne tout maintien et développement de l'activité agricole sur cette partie de l'île.
Je tiens à nouveau à préciser qu'avec les exploitants, nous sommes conscients des enjeux de protection de l'île, mais il nous semble, dans ce même but et pour tous les éléments exprimés en préambule, qu'un juste équilibre doit être trouvé entre une protection stricte et la mise en œuvre d'une agriculture s'intégrant parfaitement dans les lieux, permettant aussi, et peut être mieux, la préservation de ces secteurs en empêchant la fermeture et l'enfrichement des milieux.

C'est pourquoi, je vous demande de classer en zone A, et pas Aer, les plaines entre Kervilon et le Rosedo et les plaines de St-Riom et Kerrien. Ce classement se justifie par l'utilisation agricole actuelle du secteur et la présence de 2 sites d'exploitation déjà existants. Sur ces mêmes secteurs, certains anciens bâtiments agricoles pourraient ainsi être réhabilités et d'autres pourraient changer leur destination et devenir agricoles.

Concernant la réglementation du secteur AUe

Sur ce secteur, vous prévoyez l'installation de bâtiments agricoles sur la partie en retrait à l'ouest. Or notre analyse nous porte à penser qu'aucun bâtiment agricole d'élevage ne pourra venir s'y implanter pour diverses raisons (difficultés liées au respect de la réglementation sanitaire, foncier agricole insuffisant à proximité ce qui pourrait engendrer des passages fréquents d'engins agricoles dans le bourg...). Par contre, d'autres bâtiments agricoles, non soumis au respect d'un périmètre sanitaire (hangars de stockage, laboratoires de transformation, chambres froides, locaux de vente...) pourront tout à fait s'implanter dans la zone permettant ainsi plus facilement leur installation sur l'île.

Nous sommes donc favorables à ce que ces bâtiments agricoles puissent s'implanter et nous souhaitons que cette règle persiste.

Dans cette logique, il n'apparait pas judicieux de n'imposer leur implantation qu'en retrait de la zone, je vous demande donc de revoir le zonage du secteur AUe en lui donnant une forme plus compacte ainsi que le règlement et les OAP en conséquence.

Concernant le secteur Ne

Dans votre document, vous avez prévu la mise en place d'un secteur Ne pour zoner le secteur économique en zone N. Nous souhaitons que ce même zonage soit appliqué au bâtiment (appartenant à l'Etat, anciennement canot de sauvetage de la SNSM) et aux parcelles attenantes sur le secteur de Le Goareva. En effet, la réhabilitation de ce bâtiment pourrait permettre l'implantation d'une activité agricole aquacole (comme pour les algues) qui demande la proximité de la mer. Il est donc souhaitable de permettre sa réutilisation.

En conclusion M. le Maire, si le projet de la commune est d'accompagner et de porter une activité agricole respectueuse des lieux et qui va contribuer au maintien du cadre de vie de l'île de Bréhat mais qui, en même temps, doit rester une activité économique, il est pour nous nécessaire de modifier ces points de votre projet de PLU.

En restant à votre disposition pour échanger sur nos demandes, je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, mes sincères salutations.

Danielle EVEN
Présidente





ANNEXE 5 : Délibération prescrivant la révision du plu de l'ile de Bréhat, 2021

Département des Côtes d'Armor
Arrondissement de Saint Brieuc
Mairie île de Bréhat

République Française

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL
Séance du 17 mai 2021

L'an deux mille dix-vingt et un, le dix-sept mai à quinze heures, le conseil municipal de la commune de l'Ile de Bréhat s'est réuni sous la présidence de Olivier CARRÉ, Maire.

Etaient présents	Olivier CARRÉ, maire – Gabrielle COJEAN-PRIGENT, 1ère adjointe –Dominique SICHER, 3e adjoint – Stéphane MORLEVAT – Marion REGLER – Jean-Philippe OUTIN – Aymeric LAMY –Jean-Luc LE PACHE – Dominique THORMANN
Etaient représentés	François-Yves LE THOMAS, procuration donnée à Jean-Philippe OUTIN Charlotte LE LAIN-PILON, procuration donnée à Gabrielle COJEAN-PRIGENT
Etait absent(e)	
Secrétaire de séance	Marion REGLER

2. LANCEMENT DE LA PROCEDURE DE REVISION DU PLU

Monsieur le Maire informe le Conseil Municipal que la commune de l'Île de Bréhat est actuellement dotée d'un Plan local d'Urbanisme adopté le 14 décembre 2019. Il est certes récent mais il apparaissait difficile de réussir le PLU de Bréhat au premier essai dans la mesure où il faut arbitrer en permanence entre les contraintes règlementaires et la nécessité impérative de maintenir sur l'île une vie économique et sociale.

On constate, notamment, que le document ne prend pas en compte toutes les recommandations faites par la Commissaire Enquêtrice, issues de la consultation des habitants et ignore les propositions faites par la Chambre d'Agriculture. Ceci implique une discussion approfondie de certaines d'entre elles tant leurs effets sont contradictoires.

Aussi certains aspects méritent d'être à nouveau soumis à la discussion. La réalité urbanistique et économique de l'île n'est pas suffisamment intégrée dans le PLU. Le zonage actuel, notamment de l'île nord, ne permet pas un développement suffisant de l'agriculture. Le document ne fait pas suffisamment de place à la nécessité de développer le logement pour assurer au minimum le maintien d'une population permanente sur la commune et ne fixe que peu de moyens pour la défense contre la mer.
Il parait essentiel de revoir, dès à présent, ce document d'urbanisme pour le rendre plus conforme à la réalité du terrain et plus respectueux du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Dans ces conditions, il y a lieu de prescrire la révision générale du Plan Local d'Urbanisme.

Monsieur le Maire précise qu'il revient au conseil municipal d'indiquer les objectifs poursuivis par la mise en œuvre de cette procédure ainsi que les modalités de la concertation.

L'article L 103-2 1°a du Code de l'Urbanisme prévoit que la procédure de révision du Plan Local d'Urbanisme doit faire l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées,

VU le Code Général des Collectivités Territoriales,

VU le Code de l'Urbanisme et notamment ses articles L 101-2 ; L 101-3 ; L 103-2 et suivants, L 153-11 et suivants,

VU le projet de Schéma de Cohérence Territoriale du syndicat mixte du Pays de Guingamp qui sera prochainement adopté ;

VU la délibération du Conseil Municipal du 14 décembre 2019 approuvant le Plan Local d'urbanisme (PLU) ;

Le Conseil municipal, après en avoir délibéré, à sept (7) voix pour, trois (3) contre (Aymeric LAMY, Jean-Luc LE PACHE et Dominique THORMANN) et une (1) abstention (Marion REGLER),

DECIDE

Article 1 : : **De prescrire le lancement de la révision générale du Plan Local d'Urbanisme.**

Article 2 : **De Fixer à cette révision les objectifs suivants :**

- **Réviser le zonage de l'île nord pour permettre le développement de l'activité agricole avec l'installation de nouveaux agriculteurs en autorisant la construction, éventuellement réversible, de bâtiments, d'installations agricoles ou de logements d'habitation parfaitement intégrés dans l'environnement ;**
- **Réviser les zones urbanisées pour les rendre conformes à la réalité urbanistique existante ;**
- **Intégrer dans le PLU les zones qui hébergent, à la date de la révision, des activités économiques se situant en dehors de la zone urbanisée révisée ;**
- **Revoir les orientations d'aménagement et de programmation pour créer des zones à urbaniser en matière d'activités artisanales et de logement.**
- **Intégrer dans le PLU les moyens de défense contre la mer et les dispositions de la future loi dite « Climat et Résilience » ;**

Article 3 : **D'adopter les modalités de concertation suivantes :**

- **Mise en place d'un registre ouvert à la mairie ;**
- **Mise en place d'un mail dédié qui permettra à toute personne de faire des remarques sans se déplacer à la mairie. L'adresse mail sera : revision-plu@mairie-brehat.fr**
- **Organisation de 5 réunions publiques :**

Deux réunions générales, l'une organisée pour présenter les objectifs de la révision et l'autre convoquée juste avant l'arrêt du projet de révision du PLU par le conseil municipal
Trois autres réunions thématiques seront organisées la première consacrée à la révision des zones urbanisées et à urbaniser, la seconde à l'agriculture et enfin la troisième à l'économie de l'île.
D'autres réunions pourront être organisées si nécessaire.

Article 4 : A l'issue de la concertation, le Maire présentera le bilan au Conseil Municipal qui délibérera pour clore la concertation et arrêter le projet de révision générale du PLU.

Article 5 : Dit que la présente délibération sera affichée pendant un mois en mairie aux lieux habituels d'affichage et que mention de cet affichage sera insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département.

Article 6 : Dit que la présente délibération sera notifiée à :

M. le Préfet des Côtes d'Armor,
M. le sous-Préfet de l'arrondissement de Lannion,
M. le Président du Conseil régional de Bretagne,
M. le Président du Conseil général des Côtes d'Armor,
M. le Président du syndicat mixte chargé du SCOT du Pays de Guingamp
M. le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie des Côtes d'Armor,
M. le Président de la Chambre de Métiers et de 1 'Artisanat des Côtes d'Armor,
M. le Président de la Chambre d'agriculture des Côtes d'Armor,
M. le Président de la Section régionale de conchyliculture,
M. le Président du Centre national de la propriété forestière,
M. le Président de l'Institut national des appellations d'origine (I.N.A.O.),
M. le Président de la Commission locale de l'Eau,
M. Le Président de NATURA 2000,
MM et MMES Les Maires des Communes limitrophes,
MM les Présidents des bassins versants concernés par le territoire de la commune de l'île de Bréhat.

Fait et délibéré à Ile de Bréhat, le 17 mai 2021

Le maire,
Olivier CARRÉ



ANNEXE 6 : Porté à connaissance du service de contrôle de légalité de la préfecture des Côtes d'Armor suite à la délibération de révision du PLU de l'île de Bréhat, 2021

PRÉFET
DES CÔTES-
D'ARMOR
Liberté
Égalité
Fraternité

REÇU LE
29 JUIN 2021
MAIRIE ILE-DE-BRÉHAT

Direction des Relations avec les Collectivités Territoriales

Saint-Brieuc, le 18 JUIN 2021

Bureau du Contrôle de Légalité de l'Urbanisme
Affaire suivie par : Maryvonne Madoré
Tél : 02.96.62.43.82
maryvonne.madore@cotes-darmor.gouv.fr

Monsieur le Maire
De Bréhat

Objet : Prescription de la révision du PLU
Référence : Délibération du 17 mai 2021

Par délibération du 14 décembre 2019 le conseil municipal a approuvé l'élaboration du plan local d'urbanisme de Bréhat prescrite le 6 décembre 2014.

J'accuse réception le 20 mai 2021 de la délibération du 17 mai 2021 prescrivant la révision de ce document de planification impliquant le lancement d'une nouvelle procédure.

À cette fin, je tenais à vous faire part d'observations sur les différents objectifs de révision tels qu'énoncés par la délibération.

I- Réviser le zonage de l'île nord pour permettre le développement de l'activité agricole, en autorisant la construction de bâtiments agricoles ou d'habitation

La quasi- intégralité de l'île nord est identifiée comme espaces remarquables au sens de la loi littoral. Seuls peuvent donc y être autorisés les aménagements légers limitativement énumérés par l'article R 121-5 du code de l'urbanisme. Les constructions agricoles n'y sont ainsi possibles que dans la limite de 50 m², conçues de manière à permettre un retour du site à l'état naturel et à l'exclusion de toute forme d'hébergement. Un déclassement de l'espace remarquable n'est pas non plus envisageable, s'agissant de parties naturelles de site classé ou inscrit, compris dans une zone Natura 2000 et couvert en partie en ZNIEFF.

Par ailleurs, l'intégralité de l'île nord est située en espaces proches du rivage. Même sur les parcelles non identifiées comme remarquables, aucune construction n'est donc possible, la dérogation prévue à l'article L 121-10 du code de l'urbanisme pour permettre les bâtiments nécessaires aux exploitations agricoles ne pouvant s'appliquer qu'en dehors des espaces proches du rivage.

II – Intégrer dans le PLU des zones hébergeant des activités économiques en dehors de la zone urbanisée

La création de secteur de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) autour d'activités existantes pourrait effectivement être envisagée. Elle ne pourra cependant pas permettre la construction de nouveaux bâtiments en discontinuité de l'agglomération. Seules les extensions limitées des constructions existantes pourront y être autorisées.

Place du général de Gaulle
BP 2370 – 22023 SAINT-BRIEUC
www.cotes-darmor.gouv.fr
Prefet22 Prefet22

III – Revoir les orientations d'aménagement et de programmation pour créer des zones à urbaniser artisanales et d'habitat

Le PLU approuvé en 2019 comporte déjà une zone d'urbanisation future (AU) à vocation artisanale, ainsi qu'une zone AU à vocation d'habitat et plusieurs secteurs de densification et/ou de renouvellement urbain. Ces zonages ont été créés en cohérence avec des prévisions d'accueil démographiques basés sur l'évolution effective constatée. Ils ont aussi été posés dans le respect des futures orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Pour mémoire, ce dernier prévoit à Bréhat la production de 2 logements par an, et une enveloppe maximale de foncier de 1 hectare sur la période 2021-2031. Une révision du PLU ne pourrait prévoir des zones d'extension de l'urbanisation allant au-delà de ces prescriptions. De telles extensions seraient également en contradiction avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » posé notamment par le SRADDET.

IV – Intégrer au PLU les moyens de défense contre la mer et les dispositions de la future loi « Climat et résilience »

Les ouvrages de défense contre la mer ne sont pas des aménagements légers au sens de l'article R 121-5 et ne peuvent donc pas être autorisés dans les espaces remarquables. Ils constituent par ailleurs des installations au sens de l'article L 121-16 du code de l'urbanisme, qui les interdit dans les espaces non urbanisés de la bande des 100 mètres. Seule la dérogation prévue à l'article L 121-4 du code de l'urbanisme permet de les autoriser, au cas par cas, nonobstant les dispositions contraires de la loi littoral, uniquement lorsque ces ouvrages sont nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale ou à la sécurité civile. Le règlement du PLU ne pourra donc pas être modifié afin de les autoriser plus largement.

Telles sont les informations que je souhaitais vous apporter, dès le lancement de la procédure de révision du PLU, compte-tenu des contraintes liées à l'application de la loi littoral et de l'impératif de limitation de la consommation foncière.

Pour le Préfet, La Secrétaire Générale,

Béatrice OBARA

PRÉFET
DE LA RÉGION
BRETAGNE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Gestion : 2021
Programme : 362 – plan France Relance
Montant de la subvention : 100 000 € (cent mille euros)
Domaine fonctionnel : 0362-05
Activité : 036205030002
N° d'engagement juridique :

Convention relative au projet intitulé « Projet alimentaire territorial de l'Île de Bréhat – OUZH TAOL! »

VU le régime d'aides d'Etat SA.50627 pour les aides à la coopération agricole et agroalimentaire pour la période 2018-2020 – entré en vigueur le 22/05/2018 et prorogé jusqu'au 31/12/2022 ;
VU le Programme national pour l'alimentation - Territoires en action 2019 – 2023 ;
VU la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ;
VU le code rural et de la pêche maritime et notamment l'article L. 230-2 et suivants relatifs à la politique publique de l'alimentation ;
VU le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif notamment aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;
VU le décret n°2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;
VU le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
VU l'arrêté du 21 novembre 2013 modifié relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ;
VU le décret du 28 octobre 2020 portant nomination de Emmanuel BERTHIER préfet de la région Bretagne, préfet de la zone de défense et de sécurité Ouest, préfet d'Ille-et-Vilaine ;
VU l'arrêté du ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 6 août 2018 portant nomination de Michel STOUMBOFF en qualité de directrice régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt en région Bretagne ;
VU l'arrêté préfectoral n° 2020/DRAAF/DSF du 16 novembre 2020 portant délégation de signature à Monsieur Michel STOUMBOFF, Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;
VU le cahier des charges de l'appel à projets 2020-2021 du Programme National pour l'Alimentation ;
VU la demande déposée dans le cadre de l'appel à projets 2020-2021 du Programme National pour l'Alimentation ;
VU les résultats de l'appel à projets national 2020-2021 du Programme national pour l'alimentation ;
SUR proposition du Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt,

Entre :

L'Etat, représenté par le préfet de la région Bretagne, lui-même représenté par Monsieur Michel STOUMBOFF, Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de la région Bretagne, 15 avenue de Cucillé – 35047 RENNES Cedex 9, désigné ci-après par « l'administration » d'une part,

et

La commune de l'Ile de Bréhat, représentée par Monsieur Olivier CARRE, maire de la commune de l'Ile de Bréhat, n° SIRET 21220016600016, sis Crec'h Briand 22870 Île-de-Bréhat, désigné ci-après par « le porteur de projet », d'autre part.

L'Etat et la commune de l'Ile de Bréhat sont ci-après désignés collectivement par les « parties ».

Il est convenu ce qui suit :

- **PREAMBULE**

La politique nationale de l'alimentation, telle que définie au 1° de l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime, a pour finalité « d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ».

Le programme national pour l'alimentation (PNA3) fait suite aux États généraux de l'alimentation (EGA) et à la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, dite « loi EGAlim », qui a introduit de nouvelles orientations concernant notamment l'approvisionnement de la restauration collective, la réduction du gaspillage alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire. Il décline les nouvelles priorités de la politique de l'alimentation et les actions à mettre en œuvre dans ce nouveau cadre.

Le Programme National de l'Alimentation et de la Nutrition (PNAN), porté par le ministère des solidarités et de la santé et par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation fixe le cap de la politique de l'alimentation et de la nutrition pour les cinq années à venir (2019-2023), en réunissant pour la première fois les actions du Programme National pour l'Alimentation (PNA3) et du Programme National Nutrition Santé (PNNS4).

Le plan de relance annoncé par le Gouvernement, le 3 septembre 2020, cible trois grands objectifs concernant le secteur agricole et alimentaire : reconquérir notre souveraineté alimentaire, accélérer la transition agro-écologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous les Français et accompagner l'agriculture et la forêt françaises dans l'adaptation au changement climatique.

Le contexte de crise lié à la covid-19 a mis en évidence que les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), tels que définis par l'article L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime, sont des instruments clefs pour développer la résilience alimentaire des territoires. Ils sont en effet apparus comme des outils adaptés pour réagir rapidement, grâce aux synergies existantes entre acteurs, sur les sujets liés à la politique nationale de l'alimentation, telle que définie au 1° de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, dont la finalité est « *d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous,*

favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique. »

Aussi, le plan « France Relance » prévoit de renforcer ces actions territoriales en faveur d'une alimentation saine, sure, durable et accessible à tous, par le soutien au développement des PAT, en finançant, notamment, des projets d'investissement, afin de structurer les filières locales et permettre la mise en place de réseaux d'approvisionnement et d'actions visant une amélioration du comportement alimentaire de toute la population, dans un objectif de santé publique et de reterritorialisation de notre alimentation (France Relance : agriculture, alimentation, forêt – mesure 13 : « Partenariat Etat/Collectivité au service des PAT – Amplification »). Les projets visés par cette mesure doivent être réalisés dans le cadre d'un PAT labellisé ou en cours de labellisation.

L'appel à projets national reste un outil essentiel du PNA3. Celui-ci prévoit que l'appel à projets s'inscrive dans un renforcement des partenariats en favorisant des projets co-financés, prenant en compte les axes « justice sociale », « éducation alimentaire », « lutte contre le gaspillage alimentaire », en poursuivant, lorsque cela est possible, une approche interministérielle plus large. Le PNA3 cible également deux leviers essentiels pour accélérer la transition pour une alimentation saine, sûre et durable : la restauration collective et les projets alimentaires territoriaux. Le soutien à des projets pouvant accompagner cette dynamique doit donc être plus particulièrement ciblé.

C'est pour répondre à ces nouveaux enjeux que le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a lancé l'appel à projet visé ci-dessus, visant à soutenir l'émergence de nouveaux projets alimentaires territoriaux ainsi que l'essaimage de démarches exemplaires et le développement de nouveaux projets particulièrement novateurs présentant un caractère pilote, répondant aux orientations de la politique nationale de l'alimentation.

Article 1 – Objet de la convention

La présente convention a pour objet de préciser les modalités et engagements réciproques des parties dans le cadre du soutien financier de la DRAAF accordé au porteur de projet pour la mise en œuvre du projet présenté intitulé « Projet alimentaire territorial de l'Île de Bréhat – OUZH TAOL! ».

Article 2 – Contenu et nature des travaux subventionnés

Un descriptif détaillé du projet figure **en annexe 1 (annexe technique)** à la présente convention.

Article 3 – Participation financière du ministère

La DRAAF alloue au porteur de projet une somme de 100 000 € (cent mille euros) selon la répartition indiquée à l'article 4. Cette subvention n'est pas soumise à la TVA.

Ce montant est imputable sur le programme 362 (Plan France relance), domaine fonctionnel : 0362-05, activité : 036205030002 du budget du ministère.

La subvention est octroyée sur la base du régime d'aides d'Etat SA.50627 pour les aides à la coopération agricole et agroalimentaire pour la période 2018-2020 – entré en vigueur le 22/05/2018 et prorogé jusqu'au 31/12/2022.

L'annexe financière (annexe 2) jointe à la présente convention détaille le budget total du projet en ressources et en dépenses.

Article 4 – Modalités de versement

La DRAAF s'acquittera des sommes dues en deux versements selon les modalités suivantes :

- un premier versement de 25 % de la subvention soit 25 000 € (vingt-cinq mille euros) est versé à la signature de la présente convention ;

- un ou plusieurs versement(s) intermédiaire(s), selon l'avancée du projet, sur présentation par le porteur de projet et après acceptation par la DRAAF d'un rapport technique d'exécution intermédiaire et d'un rapport financier d'exécution intermédiaire, établis à la date de la demande de paiement. Ces deux rapports sont certifiés exacts par le représentant ou le comptable du porteur de projet ;

- le solde restant sera versé à l'issue des travaux, sur présentation par le porteur de projet à la DRAAF et après acceptation par la DRAAF d'un rapport final d'exécution technique et d'un rapport final d'exécution financier faisant le point sur l'ensemble des travaux et dépenses réalisés par le porteur de projet dans le cadre de la présente convention. Ces deux rapports sont certifiés exacts par le représentant ou le comptable du porteur de projet. La DRAAF peut demander toute information complémentaire qu'il jugera utile afin d'apprécier les travaux réalisés.

Ces deux rapports devront être transmis **au plus tard dans les 6 mois** suivant l'échéance de la convention.

Le montant du solde pourra être modifié en fonction des actions mises en œuvre par le porteur de projet pendant la durée de la présente convention, sans toutefois que le total des paiements ne puisse dépasser le montant prévu par la convention dans ce même article 4.

Par ailleurs, le total des paiements versés par la DRAAF ne pourra dépasser 70 % du montant total des dépenses engagées pour le projet, dans la limite du montant de la subvention prévue.

Si le total des dépenses réalisées par le porteur de projet pour le projet est inférieur au montant de la subvention allouée par le ministère, le solde à l'attention de porteur de projet devra être minoré.

Ces versements seront effectués à l'ordre du porteur de projet, SIRET de l'établissement auquel la subvention est versée.

Etablissement teneur de compte	Trésorerie de Paimpol
Code banque	30001
Code guichet	00712
Numéro de compte	D2250000000
Clé RIB	27

L'ordonnateur est la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Bretagne, 15 avenue de Cucillé – 35047 RENNES Cedex 9.

Le comptable assignataire des paiements est le Directeur régional des finances publiques de Bretagne et d'Ille-et-Vilaine – Cité administrative – avenue Janvier – BP 72 102 – 35021 RENNES Cedex 9.

Article 5 – Mise en œuvre et suivi des actions

Le porteur de projet s'engage à mettre en place un comité de pilotage du projet, objet de la présente convention, composé de représentants du porteur de projet, des représentants des administrations des partenaires du projet, ainsi que toute personne morale susceptible d'être intéressée par les résultats de l'opération menée. En particulier, les co-financeurs du projet, en particulier la DRAAF, l'ADEME, l'ARS et la DREETS seront membres de droit.

Ce comité de pilotage se réunira en tant que de besoin et au minimum 1 fois par an (si possible à l'issue de chacune des étapes du projet). Il aura en particulier les missions suivantes :

- assurer le suivi technique de la convention, en apprécier les résultats présentés au regard des objectifs détaillés dans l'annexe technique ;
- évoquer les éventuelles difficultés rencontrées et les remédiations possibles ;
- assurer le suivi administratif de la convention ;
- valider les livrables avant leur diffusion.

Article 6 – Dispositions de reversement

En cas de non réalisation totale ou en cas de réalisation partielle justifiée de l'objet prévu dans la présente convention par le porteur de projet dans les rapports finaux, les sommes trop perçues par le porteur de projet devront être reversées au Trésor Public dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception du titre de perception.

Article 7 – Modifications de la convention

Toute demande de modification de la présente convention, proposée par l'une des parties, fera l'objet d'un échange écrit (par courrier ou par courriel) entre les parties. Il pourra alors être procédé à une éventuelle évolution de la convention, soit par voie d'échanges de courriers entre les deux parties, soit par avenant à la présente convention, signé par les deux parties. Le cas échéant, il peut être décidé de la résiliation de la convention selon les conditions prévues à l'article 8.

Article 8 – Dispositions de résiliation

La convention peut être résiliée par l'une ou l'autre des parties. La résiliation de la convention intervient après un délai d'un mois suite à la réception d'un courrier motivé adressé en recommandé avec accusé de réception à l'autre partie. La résiliation s'accompagne d'un rapport final d'exécution technique et d'un rapport final d'exécution financier envoyé par le porteur de

projet au ministère à la date de réception dudit courrier. Les montants non utilisés par le porteur de projet seront reversés au Trésor Public dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception du titre de perception.

Article 9 – Sanctions

La DRAAF peut ordonner au porteur de projet le reversement de tout ou partie des sommes déjà versées, la suspension de la subvention ou la diminution de son montant dans les cas suivants :

- non réalisation totale ou réalisation partielle de la convention sans en avoir préalablement averti le ministère et sans avoir reçu l'accord écrit de celui-ci, les dispositions de l'article 6 s'appliquent ;
- non-respect de la confidentialité telle que définie dans l'article 12 : le porteur de projet devra restituer les sommes versées au Trésor Public dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception du titre de perception ;
- retard des conditions d'exécution de la convention sans en avoir préalablement averti le ministère et sans avoir reçu l'accord écrit préalable du ministère : une minoration du versement du solde prévu sera appliquée après transmission du rapport technique et financier tels qu'établis à la date de la fin de la convention ;
- retard de plus de trois mois dans la transmission des rapports finaux : le solde ne sera pas versé ;
- utilisation de la subvention non conforme à l'objet de la convention : le porteur de projet devra restituer les sommes versées au Trésor Public dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception du titre de perception

La DRAAF informe le porteur de projet de ces décisions par lettre recommandée avec accusé de réception.

Article 10 – Durée

La présente convention prend effet à compter de la date de sa signature par le représentant de la DRAAF et est applicable pour une durée de 36 mois à compter de cette date, les travaux relatifs au projet ayant pu débuter à la date dépôt du dossier complet de candidature à l'appel à projets.

Article 11 – Contrôles

Le porteur de projet s'engage à se soumettre à tout contrôle effectué par la DRAAF dans le cadre de la présente convention et à faciliter l'accès aux documents administratifs et financiers afférents à la présente convention.

La DRAAF s'assure que les dépenses effectuées et présentées dans les rapports finaux sont éligibles conformément à l'annexe technique et à l'annexe financière de la présente convention.

Le porteur de projet s'engage à prévenir la DRAAF de tout évènement susceptible de reporter, d'accélérer ou de modifier la réalisation de tout ou partie de l'objet de la convention.

Article 12 - Clause de communication, transmission des résultats à des tiers, confidentialité

Le porteur de projet s'engage également à transmettre les outils réalisés aux financeurs du projet qui en assureront la valorisation et contribueront à leur essaimage.

Le porteur de projet jouit sur son œuvre, du seul fait de sa création, d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous. Il cède à titre gratuit et non exclusif au(x) financeur(s) du projet le droit d'utiliser ou de faire utiliser, d'adapter et de diffuser librement les documents ou les outils, en l'état ou modifiés, de façon permanente, en tout ou partie, par tout moyen et sous toutes formes et à des fins non commerciales. Dans l'hypothèse d'une publication sur Internet, les droits sont cédés pour le monde entier.

Afin de participer à la lisibilité de l'action mise en œuvre par le porteur de projet et du soutien financier apporté par l'Etat pour leur réalisation, le porteur de projet s'engage à apposer sur les outils et supports de communication du projet le logo des financeurs, le logo PNA « Territoire en action » et le logo France Relance.

Le porteur de projet ainsi que les organismes et structures attachées au projet, sont tenus de maintenir confidentielles les communications transmises par la DRAAF, dont la personne publique a expressément indiqué la nature confidentielle, et ne pouvant, sauf autorisation, être divulguée à d'autres personnes que celles qui ont qualité pour en connaître.

La DRAAF s'engage à maintenir confidentielles les informations, signalées comme telles, qu'elle peut recevoir du porteur de projet.

Article 13 – Recours

Tout litige résultant de l'interprétation ou de l'exécution de la présente convention fait l'objet d'un règlement à l'amiable. En cas de désaccord persistant, le litige est porté devant le tribunal administratif de Rennes (3 Contour de la Motte – 35044 Rennes).

Article 14 – Dispositions finales

La présente convention comprend 14 articles et 4 annexes.

Elle est établie en 2 exemplaires originaux, un exemplaire étant destiné à chaque contractant.

Pour le porteur de projet, Le maire de la commune de l'Ile de Bréhat	Pour le Préfet de la région Bretagne, et par délégation, Le Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Olivier CARRE	Michel STOUMBOFF

ANNEXE 8 : Extrait du rapport de présentation du PLU de Noirmoutier-en-île

Extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage

L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. L'ensemble du territoire communal est considéré comme espace proche du rivage à Noirmoutier en l'Ile. Néanmoins, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale, ce qui est le cas à Noirmoutier en l'Ile. Le présent chapitre, facultatif donc, démontre tout de même le caractère limité de l'urbanisation envisagée par le PLU.

Dans ces espaces proches du rivage, les extensions de l'urbanisation présentent un caractère limité.

Deux types d'extensions peuvent y être distingués :

ANNEXE 9 : Extrait du DOO du SCoT Nord-Ouest Vendée

La gestion des espaces proches du rivage :

Les règles d'urbanisation des espaces proches du rivage dans le cadre de la notion d'extension limitée des agglomérations et villages :

- Permettront l'implantation d'une partie des hébergements touristiques, notamment hôteliers, nécessaires à la stratégie du SCOT en relation avec la capacité d'accueil et dans le cadre d'une gestion globale à l'échelle de la commune ;
- Ne conduiront pas à un cloisonnement des activités résidentielles et économiques tant sur le plan de la mixité fonctionnelle que de la mixité sociale ;
- Permettront de répondre à l'enjeu urbanistique d'amélioration des franges urbaines au travers d'une morphologie plus lisible et présentant une meilleure insertion paysagère ;
- Prendront en compte la réalisation d'aménagements indispensables tels que des parkings paysagés et non imperméabilisés évitant le stationnement sauvage près du rivage lorsque le stationnement et la gestion des flux automobiles n'ont pu être réglés en amont ou pour les parkings nécessaires au fonctionnement d'ouvrages de mise à l'eau des bateaux ;

- Permettront le maintien d'une activité agricole sous réserve des prescriptions d'insertion paysagère et de prise en compte de l'environnement ainsi que le cas échéant le développement des activités conchylicoles et salicoles.

  Il faut rappeler que dans les espaces proches du rivage, (à l'exception bien entendu des espaces remarquables), les installations ou extensions d'exploitations agricoles isolées (pour prise en compte des servitudes d'exploitation) ne sont pas autorisées dans le cadre de la dérogation prévue à l'article L 146-4.

ANNEXE 10 : Fiche pédagogique sur les ruines, réalisée dans le cadre la procédure de révision du PLU de l'île de Bréhat, 2021

QUELLES POSSIBILITÉS DE TRAITEMENT DES RUINES PAR LE PLAN LOCAL D'URBANISME ?

RAPPEL

Dans une commune littorale, en application de l'article L 121-8 du code de l'urbanisme, seules les extensions de l'urbanisation en continuité avec les villages et agglomérations sont autorisées.
Une nouvelle construction est considérée comme une extension de l'urbanisation

Comment définir une construction comme étant à l'état de ruine ?

Il n'existe pas de définition légale de la ruine, celle-ci doit donc s'effectuer par l'analyse de la jurisprudence comme celle-ci :

« le bâtiment objet de la demande de permis de construire était réduit à l'état de ruine à la date de la décision contestée et ne comportait ni plancher, ni toit, ni murs porteurs, à l'exception d'un mur pignon et d'un mur de refend »; (Cour administrative d'appel Nantes 16 mai 2014 13NT00698)

Les cadres suivants mettent en avant les éléments clefs qui permettent de juger si un bâtiment peut être ou non défini comme ruine.

Les éléments importants sont l'état de la toiture, en son absence l'état des murs porteurs, la présence ou non de végétation à l'intérieur du bâtiment.

TOITURE ET CHARPENTE

Un bâtiment est généralement jugé à l'état de ruine lorsque l'entièreté ou la majorité de la toiture et de la charpente est effondrée.

« Ne disposent plus de toitures et qu'une partie des murs est en mauvais état » (*Tribunal administratif de Rennes 9 septembre 2004 0102877*)

« si l'un des murs porteurs du bâtiment « D » est incomplet, ce dernier bâtiment a malgré tout conservé l'essentiel de ses deux murs porteurs, l'ensemble de ses deux pignons ainsi qu'un cinquième de sa toiture de sorte qu'il ne peut, lui non plus, être considéré comme étant à l'état de ruine. » (*Tribunal administratif de Rennes 15 mars 2019 1604319)*

Ou bien

« La seule partie ruinée et difficilement récupérable est l'annexe en appentis dans le parc dont la toiture est effondrée » CAA Nantes, 01/06/2015, n° 14NT00923
« il ressort des pièces du dossier, et notamment des photographies jointes, que le bâtiment objet de la demande de permis de construire était réduit à l'état de ruine à la date de la décision contestée et ne comportait ni plancher, ni toit, ni murs porteurs, à l'exception d'un mur pignon et d'un mur de refend » CAA Nantes, 16/05/2014, n° 13NT00698

CEPENDANT

« si le bâtiment à usage de cellier était effectivement en mauvais état, il avait conservé la totalité de ses murs extérieurs porteurs en bon état de conservation, était clos par une épaisse porte-volet verrouillée ainsi que par un volet sur la fenêtre du rez-de-chaussée. Ainsi, ce bâtiment, nonobstant le fait qu'il ne possédait plus de toiture et que le propriétaire ne serait pas assujetti à la taxe foncière, ne peut être regardé comme une ruine » (*Tribunal administratif de Rennes 1601779)*

Ou bien

« L'état de la toiture et de la charpente n'est pas systématiquement déterminant si le bâtiment présente d'autres éléments pouvant mener à sa qualification comme construction existante. Ainsi, un bâtiment ayant perdu l'intégralité de sa toiture mais ayant conservé ses murs et ses ouvertures a été jugé par la Cour Administrative d'Appel de Nantes comme une construction existante et non comme une ruine. » *(CAA Nantes, 17/07/2020, n°19NT01235)*

MURS ET FACADES

Leur aspect et leur solidité est déterminant dans la qualification d'un bâtiment comme ruine. S'ils sont jugés trop fragiles ou d'un aspect trop dégradé, alors la construction sera jugée ruinée.

« Son mur de façade sud est partiellement endommagé et celui de façade nord totalement effondré sur un tiers de sa surface, fragilisant ainsi le pignon est. […] Ce[s] bâtiment[s] devai[en]t donc être qualifié[es] de ruine[s], et non de construction[s] existante[s]. » CAA Nantes, 10/11/2020, n°19NT01853

VÉGÉTATION

Une construction dont l'aspect extérieur inspire un sentiment d'abandon prolongé, en particulier dû à la présence de végétation, sera plus facilement qualifié de ruine.

« Si les murs pignons et les murs des autres façades n'étaient, semble-t-il, pas effondrés à la date de la délivrance du permis de construire, ils étaient déjà presque totalement envahis par la végétation, notamment par un arbre de haute tige, et la façade sud déjà endommagée. […] Ce[s] bâtiment[s] devai[en]t donc être qualifié[es] de ruine[s], et non de construction[s] existante[s]. » CAA Nantes, 10/11/2020 n°19NT01853

EXEMPLE CONCRET

Une bâtisse présentant des murs en partie effondrés ou avec une brèche ainsi qu'une toiture effondrée et envahit par la végétation a été jugée comme étant à l'état de ruine par la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux.

« Il ressort des pièces du dossier, en particulier des photographies qui y sont produites, des plans de masse et de façade joints au dossier de demande, que le projet de M. C... porte sur un édifice dont la toiture, effondrée, est totalement envahie par la végétation, dont le mur ouest est entaillé par une large brèche tandis que les murs restants sont tous endommagés. Dans ces circonstances, quand bien même cet édifice aurait présenté par le passé un intérêt architectural ou patrimonial, il doit être regardé comme présentant, à la date du permis de construire en litige, les caractéristiques d'une ruine et non comme un bâtiment existant pouvant faire l'objet d'un changement de destination. » CAA Bordeaux, 16/06/2020, n°18BX03135

La conclusion qui peut être tirée de cette analyse, c'est que la définition d'un bâtiment comme étant à l'état de ruine se fait au regard de l'ensemble de éléments constatables. Généralement, l'élément déterminant sur lequel les jugements se rejoignent est la solidité de ce qu'il reste de la construction. Si les travaux qui sont à envisagés semblent être aussi importants que ceux qui pourraient être effectués lors du montage d'une construction nouvelle, alors le bâtiment sera jugé comme étant une ruine.

« il ressort du dossier […] que, si la maison a perdu ses menuiseries extérieures et le plancher de son premier étage, il peut y être remédié au prix de travaux confortatifs » CAA de Marseille, 10/12/1998, n° 97MA00527.

Quelle marge de manœuvre pour le PLU par rapport au traitement des ruines ?

Tous travaux effectués sur un bâtiment jugé à l'état de ruine sont considérés comme l'édification d'une construction nouvelle et donc d'une extension de l'urbanisation. Or, comme rappelé ci dessus, dans les communes littorale le régime d'urbanisation est strict et l'extension de l'urbanisation ne peut se faire qu'en continuité des villages et agglomérations. Le traitement des ruines qui ne se localisent pas dans ou en continuité de ces villages ou agglomérations est donc impossible.

Néanmoins, une fenêtre d'action est laissée par l'article L 111-23 du code de l'urbanisme.

Article L 111-23

La restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs est possible dans la mesure où aucun document d'urbanisme ne présente de dispositions contraires.

CEPENDANT :

- le bâtiment doit présenter un intérêt architectural ou patrimonial,

-s'il n'est pas raccordé aux réseaux publics, l'autorité administrative compétente doit pouvoir préciser par qui et quand ce raccordement sera effectué.

ATTENTION

On parle bien ici de restauration et non de pas de rénovation. La rénovation est une opération beaucoup plus lourde qui comprend une phase de démolition puis de reconstruction. Ainsi, même si le nouveau bâtiment est construit avec les matériaux tirés de la démolition de l'ancienne construction, il sera considéré comme une construction nouvelle.

« De tels travaux ne consistent manifestement pas en la réhabilitation d'un bâtiment existant, au sens des dispositions précitées du règlement du PLU, quand bien même les matériaux auraient été réutilisés pour la nouvelle construction, mais en la démolition et la construction d'un nouveau bâtiment destiné à l'habitation. » CAA de MARSEILLE, 04/12/2020, n°19MA04915

Si les conditions posées par cet article ne sont pas remplies, la seule solution est de pouvoir justifier que le bâtiment en question constitue une construction existante pouvant ainsi bénéficier du régime de travaux de l'existant.

Une construction est considérée comme existante quand on peut justifier de son existence à la fois légale et physique. En aucun cas, le jugement d'une construction comme existante est déterminée par sa présence ou non sur le plan cadastral[1].

Comment justifier de l'existence légale d'une construction ?

Une construction est considérée comme légale si elle a été construite (critères non cumulatifs) :

- avant la loi du 15 juin 1943 relative au permis de construire
- conformément à une législation applicable à l'époque de la construction
- conformément au permis de construire accordé

Comment justifier de l'existence physique d'une construction ?

L'existence physique d'une construction sous-entend qu'elle n'est pas considérée comme étant à l'état de ruine. Il est donc important de s'assurer qu'elle ne présente pas les caractéristiques énoncées plus haut qui pourraient mener à la définir comme telle.

EXEMPLE CONCRET

Une bâtisse ayant conservé l'entièreté de ses murs pignons, ses murs porteurs ainsi qu'un quart de sa toiture a été jugée comme constituant une construction existante par la Cour Administrative d'Appel de Nantes.

« Il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies et plans de " l'état actuel " des bâtiments annexés au permis de construire, que le bâtiment A a conservé l'ensemble de ses murs pignons et de ses murs porteurs, ainsi qu'un quart de sa toiture. Il doit donc être regardé, à la date de la délivrance du permis de construire litigieux, comme n'étant pas à l'état de ruines » CAA Nantes, 10/11/2020, 19NT01853

[1] Rép. min. n° 89615 : JOAN Q, 28 déc. 2010, p. 13996

L'article L 111-15 concernant la reconstruction de bâtiments sous certaines conditions peut également permettre de jouer sur l'utilisation des espaces déjà artificialisés hors des villages et agglomérations dans les communes littorales.

Article L 111-15

La reconstruction à l'identique d'un bâtiment ayant été démoli ou détruit il y a moins de dix ans est possible si aucun document d'urbanisme ne présente de dispositions contraires.

CONCLUSION

Au niveau du PLU, la marge de manœuvre se situe donc dans la rédaction des règlements de zonage. Il faudra y préciser que les restaurations respectant les dispositions de l'article L 111-23 et les reconstructions répondant aux dispositions de l'article L 111-15 du code de l'urbanisme pourront être autorisées. De même, il faudra laisser la possibilité de réhabiliter les constructions existantes.

En tout état de cause aucun bâtiment qui est considéré en ruine ne pourra être reconstruit sauf à démontrer qu'elle a été édifié de façon légale selon ce qui a été dit ci-dessus.

En conséquence, il faut donc identifier dans le PLU les bâtiments qui remplissent les conditions de la jurisprudence pour ne pas être qualifié de ruine mais de construction existante.