PEUT-ON CONCILIER LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DES ÎLES ET LEUR PROTECTION PAYSAGÈRE ? QUELQUES PISTES POUR L'ACTION

Policy brief n°1 • JUIN 2022

Auteurs coordinateurs
Catherine Darrot, Institut Agro Rennes Angers
Hélène Bailleul, Université Rennes 2
Naïla Bedrani, Université Rennes 2 et RAIA
Renaud Hourcade, Science Po Bordeaux

RAIA
RÉSEAU AGRICOLE DES ILES ATLANTIQUES

La recherche action SOFIANE porte sur les dynamiques des activités agricoles des îles de l'Ouest français (16 îles disposant du statut communal ou intercommunal) ainsi que leurs possibles futurs. Soutenu par la Fondation de France, les Régions Bretagne et Pays de la Loire, le projet rassemble des chercheurs de deux unités de recherche CNRS (ESO et ARENES) et l'association Réseau Agricole des Îles Atlantiques. Pendant trois ans, les travaux de recherche (enquêtes qualitatives, analyse documentaire, observation participante, forums acteurs-chercheurs) ont été menés dans une approche interdisciplinaire (écologie, géographie, sociologie, science politique, aménagement et urbanisme, droit de l'urbanisme). Ce travail a débouché sur la formulation de pistes d'actions rassemblées dans une série de policy briefs à destination des décideurs.

Les îles de l'Ouest français ont connu au XXe siècle un très fort déclin de leur activité agricole, au point que cette activité est devenue résiduelle dans nombre d'entre elles. L'une des conséquences de ce recul a été constatée de longue date par les insulaires : faute d'être exploités, les pâturages et terres autrefois cultivés se sont enfrichés ou boisés, entrainant une modification des paysages autrefois « ouverts ». Mais le recul agricole a aussi eu d'autres conséquences, notamment un déséquilibre de l'approvisionnement alimentaire, devenu fortement dépendant du continent. Depuis quelques années, un nombre croissant de ces territoires prend des initiatives pour tenter d'inverser cette tendance, en soutenant le maintien ou le retour de l'activité agricole. On peut citer les exemples des îles d'Oléron, Yeu ou Belle-Île, engagées dans des « projets alimentaires territoriaux », ou encore parmi les plus petites îles, Ouessant, Arz ou Aix, qui ont lancé ces dernières années des appels à projets pour installer ou réinstaller des agriculteurs sur leurs territoires.

Ces politiques poursuivent simultanément plusieurs objectifs : permettre l'accès des habitants et des visiteurs à une production alimentaire locale, y compris hors saison, contenir l'enfrichement pour préserver les paysages, contribuer à l'entretien du patrimoine rural (murets, marais), atténuer les déséquilibres démographiques en installant des familles résidentes « à l'année ».

Ces mesures résultent le plus souvent d'une prise de conscience des limites d'une économie insulaire longtemps structurée par l'attractivité touristique : tensions sur le marché du logement avec des proportions élevées de résidences secondaires (jusqu'à 70 % par exemple sur l'île de Batz) et des coûts prohibitifs pour les résidents, forts contrastes saisonniers de dynamisme social et économique, impacts écologiques liés au surtourisme (congestion, érosion, déchets, consommation d'eau…) et risques économiques liés à la mono-activité.

PAYSANS ET PAYSAGES : DES DESTINS LIÉS

Toutefois, la promotion du développement de l'agriculture en contexte insulaire se heurte à des difficultés particulières. Certaines sont liées à la structure du foncier, très morcelé, ou au coût de fonctionnement des exploitations, que renchérit le transport maritime (cf. Policy brief n°1). D'autres obstacles, sur lesquels se concentre cette note, sont d'ordre réglementaire : il s'agit de la difficulté à faire coïncider la politique de développement



Élevage ovin à Hoedic, crédit ©N. Bedrani, 2021

agricole avec les principes de protection des paysages en vigueur dans les espaces littoraux. Les îles sont en effet particulièrement concernées par les mesures de protection paysagère définies principalement par la politique des sites inscrits et classés et par la loi Littoral. La politique de protection des sites inscrits et classés a notamment pour conséquence, dans les espaces concernés, de contraindre fortement l'implantation ou la transformation de bâtiments agricoles. La loi Littoral encadre pour sa part la construction de bâtiments sur le pourtour maritime, ce qui peut représenter, dans les îles moyennes et petites, une importante portion de territoire. S'y ajoutent enfin les contraintes de gestion des espaces détenus par le Conservatoire du littoral, qui soumettent les agriculteurs exploitant le foncier concerné à des cahiers des charges limitant les pratiques agricoles possibles. Le Conservatoire du littoral possédait en 2015 environ 160 000 hectares de terres sur toutes les côtes françaises (14 % du linéaire côtier) et poursuivait l'objectif d'en acquérir, en coordination avec ses partenaires départementaux et l'Office national des forêts, un tiers à l'horizon 2050. Sur une île comme Groix, ce sont ainsi 300 hectares de terrains qui sont aujourd'hui propriété publique, avec une vocation de conservation paysagère.

Ces différents dispositifs ont été très efficaces pour limiter l'urbanisation des côtes françaises et préserver leurs espaces et paysages remarquables. Mais en ne distinguant pas les règles applicables selon la vocation des constructions, ils ont pour effet collatéral de peser, en plus d'autres difficultés propres au secteur, sur les possibilités de développement de l'activité agricole. Pour les agriculteurs, la conséquence de la loi Littoral peut être d'interdire la création d'infrastructures telles que des stabulations, tunnels de maraîchage ou ateliers de transformation au-delà d'une surface au sol extrêmement limitée.

Quelles sont les voies possibles de conciliation entre politique agricole et protection paysagère ?

Plusieurs communes ont ainsi vu leurs projets freinés ces dernières années du fait de cette contrainte. Un exemple emblématique est celui de la commune de l'Île-d'Arz, qui a dû faire marche arrière dans sa politique d'installation d'un couple de maraichers à la suite d'une procédure contentieuse engagée par des riverains et une association de protection de paysage contre les tunnels de maraichage implantés par les agriculteurs. Ces tunnels, nécessaires à la production, n'avaient pu trouver place que sur une parcelle classée comme « espace naturel remarquable » au titre du PLU de la commune, lui-même adopté sur le fondement de la loi Littoral. Soutenir l'activité agricole reste-t-il possible dans ce contexte particulier ? Quelles sont les voies possibles de conciliation entre politique agricole et protection paysagère ?

DES PAYSAGES À ENTRETENIR

La notion de paysage, et davantage encore l'idée d'un « paysage naturel », sont plus complexes qu'il n'y parait au premier abord. Dans le contexte des îles atlantiques, nombre des éléments qui contribuent à la typicité du paysage résultent de l'activité humaine, présente ou passée tels que le défrichement et la constitution de pâturages, l'aménagement de marais, la plantation de haies ou l'installation de murets : le paysage est un construit social et économique. Il s'agit d'un environnement esthétique prisé, mais qui ne peut être maintenu que par une intervention humaine. Par exemple, dans certaines îles où l'agriculture est en recul, les pouvoirs publics doivent missionner des acteurs tiers pour défricher régulièrement des parcelles non cultivées. Ces interventions permettent aussi de limiter des évolutions non souhaitées de la faune, en particulier d'espèces posant des problèmes aux cultures ou sanitaires (sangliers, rats… [Cf Policy brief n°5].



Élevage bovin, Belle-Île-en-Mer. © Mary-Anne Bassoleil, 2020

Une solution plus vertueuse pour la conservation paysagère serait donc d'y maintenir une activité agricole, pour peu que celle-ci s'inscrive dans des modèles de culture respectueux de l'environnement. Sur l'île d'Aix, un projet d'installation maraichère a pu s'implanter sur des terres du Conservatoire du littoral en adoptant un modèle de micro-ferme biologique s'inspirant des techniques de permaculture. Certains types de culture s'avèrent ainsi non seulement compatibles mais même, à certaines conditions, favorables au maintien de paysages traditionnels et à la protection de la biodiversité. C'est une première piste pour la conciliation entre promotion de l'agriculture et préservation des paysages. Mais d'autres outils, fonciers et immobiliers, sont mobilisables.

LE LEVIER SOUS-UTILISÉ DE LA PLANIFICATION FONCIÈRE

Sur le plan foncier tout d'abord, la négociation de la constructibilité à vocation professionnelle des terres classées comme « agricoles » dans les PLU apparait comme un point important [cf Policy brief n° 4]. En effet, selon le type de classement des terres agricoles au PLU, de fortes restrictions de constructibilité et d'installation d'infrastructures peuvent apparaître.
L'objectif de réduction du mitage par l'urbanisation est, dans ce cas, poursuivi au préjudice du développement (ou du retour) de l'activité agricole dans ces espaces protégés, faute de bâtiments déjà en place. Certaines communes insulaires ont tenté de faire jouer aux documents d'urbanisme un rôle plus favorable en y intégrant des éléments de prospective agricole. L'un des objectifs de cette démarche est de favoriser un changement de regard sur les espaces agricoles et naturels insulaires, en adoptant une logique de projet de développement agricole, plutôt que de s'en tenir à une planification figée. La commune de l'Île d'Yeu – où les enjeux de verdissement et de relocalisation alimentaire ont été mis à l'agenda dans les années 2010 - a ainsi intégré une prospective agricole dans les dernières révisions de son PLU, ce qui a conduit à étendre le zonage des espaces à vocation agricole de 2 % à 10 % de la surface de la commune, et à délimiter des zones agricoles constructibles pouvant accueillir des sièges d'exploitation. Cette stratégie peut permettre de légitimer l'usage agricole par un affichage clair de la vocation de la zone, d'assouplir partiellement les contraintes pesant sur les zones agricoles, tout en contrôlant de façon prospective les risques d'urbanisation par l'agriculture.

LA MAITRISE PUBLIQUE DES BÂTIMENTS AGRICOLES

Sur le plan de l'immobilier, l'une des difficultés majeures sur les îles réside dans des possibilités d'acquisition très limitées, une construction strictement encadrée et des coûts très élevés. Ce contexte a conduit certaines communes à mobiliser une stratégie, peu habituelle en agriculture, de propriété publique des infrastructures. Cette stratégie permet de faire face à la pénurie tout en évitant que la logique de relocalisation agricole favorise le retour d'une urbanisation incontrôlée.



Bâtiments agricoles en cours de construction et en propriété communale à Ouessant, crédit ©N. Bedrani, 2021

De ce point de vue, la pérennité des bâtiments agricoles est un sujet sensible dans la mesure où nombre de bâtiments ont connu un changement de destination au cours des dernières décennies, au profit de résidences secondaires ou d'installations de loisirs. Des communes de l'île de Ré ont emprunté cette voie dès les années 2000 avec la création de plusieurs zones d'activités agricoles en propriété publique. Dix hangars agricoles communaux ou intercommunaux abritent aujourd'hui deux CUMA, sept viticulteurs, un maraîcher, plusieurs sauniers et deux paysagistes. Dans une île au marché immobilier particulièrement tendu, le contrôle public de ces constructions permet de garantir leur affectation sur le long terme, mais également de limiter l'éparpillement des bâtiments, au profit du maintien de la qualité paysagère de l'île.

À Arz également, la municipalité a fait le choix d'investir dans un bâtiment agricole dont elle conserve la propriété. Cette voie a été empruntée compte tenu de l'absence de bâtiment agricole sur l'île, de sa faible superficie et d'un zonage de constructibilité agricole particulièrement réduit dans le PLU. Pour les mêmes raisons, la commune d'Ouessant, dans le cadre de son projet d'installation de deux élevages laitiers, a procédé à la construction d'un hangar et d'un atelier de transformation laitière communaux.

Ils sont loués aux porteurs de projet retenus. La location du bâtiment à un prix indexé sur sa valeur économique agricole a en outre l'avantage d'alléger les coûts d'installation des porteurs de projets.

Comme on le voit, l'opposition entre développement de l'agriculture et protection paysagère ne devrait pas apparaitre comme un problème insurmontable pour l'action publique. Il est certain que les initiatives de relocalisation agricole se heurtent à d'importantes difficultés quand les périmètres de protection compliquent l'installation d'infrastructures nécessaires à la production. Mais d'un autre côté, l'assouplissement de la réglementation n'irait pas sans faire courir le risque d'affaiblir la protection paysagère, notamment à cause du difficile contrôle des affectations des constructions sur le long terme et du risque de leur éparpillement. Rien n'oblige cependant à figer ces deux enjeux dans une opposition stérile. L'ouverture croissante des gestionnaires de foncier protégé à des pratiques agricoles favorables tant aux paysages qu'aux biotopes, l'adaptation des PLU dans le cadre d'une prospective territoriale et les initiatives de gestion immobilière en propriété publique témoignent de formes de créativité institutionnelle laissant espérer des progrès sur le plan agricole sans sacrifier la protection paysagère.

Références bibliographiques

Renaud HOURCADE, Naïla BEDRANI et Alban LANDRÉ, L'agriculture insulaire au défi de la protection des paysages. Motifs de conflits et stratégies territoriales de conciliation, Norois, 259-260 | 2021, 53-66.

Alban LANDRÉ, Action publique et agricultures insulaires : mémoire de Master 2. IEP Rennes, 2019, 81 p.

Laboratoires de recherche

L'INSTITUT agro Rennes Angers — ESO RENNES UMR 6590 Espaces et Sociétés — arènes UMR 6051

Financeurs

Région Bretagne — Région Pays de la Loire — Fondation de France — ANRT Association Nationale Recherche Technologie — Université Rennes 2