COMMENT CONCILIER LES RÈGLES D'URBANISME AVEC LE MAINTIEN ET L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS AGRICOLES DANS LES ÎLES DE L'OUEST FRANÇAIS ?

Policy brief n°2 • 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 sont des territoires très dépendants du continent pour leur approvisionnement alimentaire. Par exemple, des îles comme Yeu, Belle-Île-en-Mer, ou Bréhat sont dépendantes à 95% des importations continentales. En réponse aux risques que peut créer cette situation de dépendance, des initiatives publiques et privées tentent d'accroitre l'autonomie de ces territoires par le maintien ou le redéploiement d'une agriculture insulaire. De plus, les activités agricoles sont aussi de plus en plus plébiscitées pour leurs externalités positives : elles contribuent au maintien d'une dynamique socioéconomique à l'année, à l'entretien des paysages, à l'entretien d'une biodiversité souvent remarquable, ou encore, à diversifier l'offre touristique.

Néanmoins, malgré l'ambition et les discours volontaristes, la réalité de terrain montre que les agriculteurs et les collectivités locales insulaires sont confrontés à de nombreuses difficultés. L'une d'entre elles concerne le renouvellement et l'installation des infrastructures agricoles, en lien avec le droit de l'urbanisme. Bien que les îles possèdent des caractéristiques différentes (tant en termes de superficie, de population, de dynamique économique, de trajectoire agricole, d'organisation administrative que de politiques menées), les activités agricoles qui s'y déroulent se heurtent à des verrous réglementaires similaires.

Quel rôle jouent les documents d'urbanisme dans les difficultés rencontrées pour maintenir une production agricole locale ? Quelles pistes de réponse à ces blocages peuvent être repérées parmi les initiatives en cours dans les différentes îles ?

LES INFRASTRUCTURES AGRICOLES, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Bien qu'une grande partie de la production agricole se déroule en extérieur, sur le foncier de l'exploitation, les infrastructures (hangar, stabulation, tunnel, chambre froide, atelier de transformation, salle de vente, vestiaires, etc.) sont indispensables à l'exercice du métier d'agriculteur. Le législateur leur reconnaît généralement trois fonctions : la production dite primaire ; les activités dans le prolongement de l'acte de production ; le logement de fonction.

Le maintien et le développement des activités agricoles nécessitent le renouvellement régulier de ces infrastructures, impliquant de déposer des demandes d'autorisation d'urbanisme. Certaines de ces infrastructures, bien que réversibles et

mobiles (tunnels *(voir photo ci-dessous)*, construction modulaire, habitat léger, etc.), sont aussi soumises à autorisation.



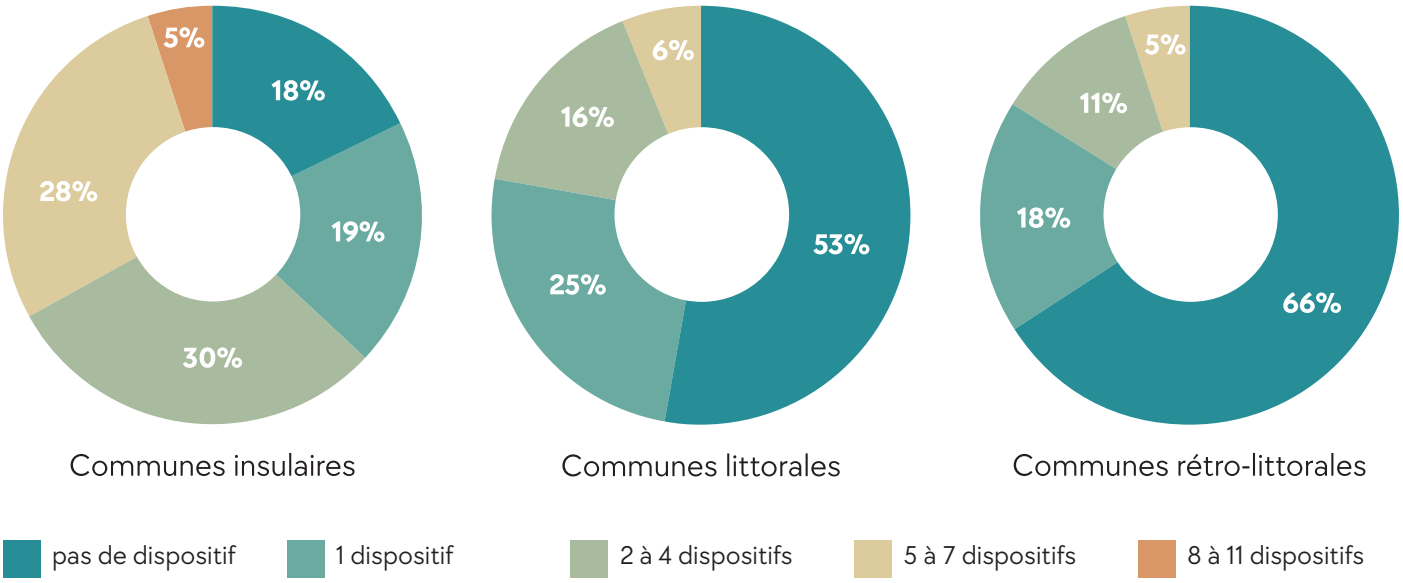
Tunnels maraîchers, île de Bréhat 2021. Crédit photo : © A. Fiquet

De plus, une diminution, voire une disparition, du parc immobilier à vocation agricole est constatée dans les îles. Cette situation est causée par des changements de destination du bâti agricole (autorisés ou non), la rétention à but spéculatif ou encore la perte de fonctionnalité en lien avec la configuration du voisinage ou du bâti lui-même.

Alors que le contexte socioéconomique contribue à la rareté des infrastructures agricoles, leur évolution, tout comme la construction de nouvelles infrastructures, sont trop souvent entravées par l'application et l'interprétation du droit de l'urbanisme littoral, selon les mécanismes expliqués ci-après.

Pourcentage des superficies communales concernées par le cumul de dispositifs de protection environnementale et paysagère, par type de commune.

Figure 1 - Comparaison entre communes insulaires, littorales et rétro-littorales des régions Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine



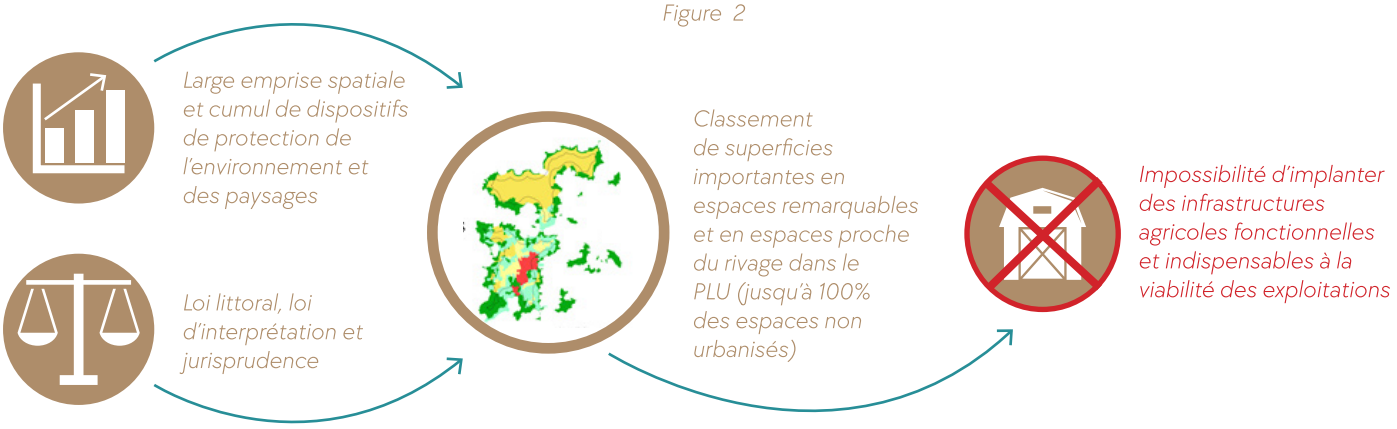
Dispositifs : sites classés et inscrits, périmètres de préemption foncière du Conservatoire du Littoral et des Espaces Naturels Sensibles, Natura 2000 ZPS et ZSC, ZNIEFF de type 1 et 2, arrêtés de biotope, parcs et réserves, conventions OSPAR et RAMSAR.
Sources : Conservatoire du littoral, Conseils départementaux, Inventaire National du Patrimoine Naturel MNHN, 2020.

PROTECTIONS PAYSAGÈRES ET ENVIRONNEMENTALES ET INSULARITÉ : DES EFFETS "COLLATÉRAUX" POUR LES ACTIVITÉS AGRICOLES

Les îles font l'objet d'un empilement de dispositifs à vocation de protection environnementale et paysagère. L'emprise spatiale de ces dispositifs est très importante, sans commune mesure avec la tendance observée à l'échelle du littoral continental des régions Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine (*Figure 1*). Toutefois, la plupart de ces dispositifs n'ont pas vocation à exclure l'usage agricole de leur périmètre.

Cependant, ces îles sont aussi des territoires administratifs intégralement concernés par la loi Littoral. Or cette dernière tient compte des dispositifs mentionnés ci-dessus, et aboutit donc au classement de larges superficies en « espaces proches du rivage » (EPR), « espaces remarquables » ou « espaces naturels et agricoles inconstructibles » dans les documents d'urbanisme locaux.

Figure 2



Cela tend à limiter drastiquement, voire à interdire, l'urbanisation même si celle-ci a une finalité agricole. Ces territoires insulaires ne disposent pas non plus d'arrière-pays non concerné par la loi Littoral où implanter les infrastructures agricoles. Il est donc de plus en plus souvent impossible d'installer ou de renouveler les infrastructures agricoles dans les îles (Figure 2).

UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX AGRICOLES DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX

La multiplicité des intervenants (collectivités, bureaux d'étude, personnes publiques associées, population locale, etc.), des instances et des sujets à traiter dans les processus d'élaboration des Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et Plan local d'urbanisme (PLU) favorise l'invisibilité des enjeux agricoles. Supplantée par les enjeux de constructibilité à vocation économique (secondaire et tertiaire) ou résidentielle, la constructibilité à vocation agricole est peu débattue et se limite souvent à protéger le foncier agricole de l'urbanisation. De plus, la délégation aux organismes professionnels du diagnostic et de la concertation portant sur les enjeux agricoles aboutit à un cloisonnement du sujet, accentuant sa marginalisation lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. L'absence de prospective territoriale agri-alimentaire, au-delà du recensement des projets à moyen terme des exploitants en place, y contribue également. Quand ils sont évoqués dans les PADD, les enjeux agricoles peinent à trouver une traduction concrète dans les règlements et zonages (il y a des îles sans aucune zone A alors qu'il y a des exploitations agricoles). Enfin, considérant que l'inconstructibilité n'interdit pas l'usage agricole de la terre, les urbanistes de l'Etat et des collectivités ont tendance à promouvoir et privilégier l'inconstructibilité totale des espaces non urbanisés, en occultant le lien fonctionnel entre infrastructures agricoles et parcellaire exploité. La loi Littoral laissant une place importante à l'interprétation locale pour tenir compte des particularités territoriales, les rapports de force et le poids symbolique des acteurs et des activités agricoles au niveau local influencent fortement la traduction de ce texte dans les documents d'urbanisme. Dans les faits, certains PLU des communes insulaires ayant connu une forte déprise agricole sont plus restrictifs que la loi Littoral vis-à-vis des infrastructures agricoles. D'autres PLU, tels que ceux des îles ayant conservé un tissu agricole dynamique au cours du XXème siècle, intègrent mieux ces enjeux d'infrastructures et mobilisent les possibilités d'adaptation au contexte local.

COMMENT Y REMÉDIER ? DU PROJET DE TERRITOIRE AUX RÈGLES D'URBANISME

Mieux prendre en compte les enjeux agricoles et alimentaires du territoire dans le cadre de la planification urbanistique, nécessite une démarche prospective et un décloisonnement des politiques publiques locales. Un autre défi est la co-construction avec la profession agricole dans toute sa diversité et dans la durée.

Concrètement, il est utile de s'appuyer sur une stratégie locale qui vise à construire en premier lieu un projet agri-alimentaire de territoire et à le rendre opérationnel. Cette stratégie a pour but de donner une ligne directrice de moyen terme, de coordonner les acteurs concernés, d'assurer une meilleure lisibilité des enjeux et des besoins et de mettre en œuvre les actions. Dans les îles, nous avons constaté l'usage de deux principaux outils : la charte de développement agricole adossée à un programme d'action et le Projet Alimentaire de Territoire (PAT). Pour faire vivre ces stratégies agri-alimentaires, des instances de concertation et des moyens humains sont indispensables.

Ces stratégies agri-alimentaires dépendent du droit de l'urbanisme pour leur volet infrastructurel. Au-delà de la prospective et de la concertation, elles doivent donc ensuite être rendues opérantes dans les SCoT et les PLU, tant dans les textes d'orientation que les règlements et zonages. Voici des solutions mises en œuvre par certaines collectivités dans le but de mieux prendre en compte l'enjeu des infrastructures agricoles :

Au niveau du SCoT

Le SCoT permet une adaptation de la loi Littoral au regard des enjeux du territoire. Il autorise notamment l'extension de l'urbanisation dans les EPR sous réserve de critères de justification. Par exemple, dans le cadre d'une urbanisation à vocation agricole, le SCoT du Nord-Ouest Vendée autorise sur la commune de Noirmoutier-en-île, totalement classée en EPR, les nouveaux bâtiments à destination agricole et les serres et châssis relevant du permis de construire en zone Aa.

Pour ce faire, ils doivent se situer à moins de 100 mètres du siège d'exploitation et ne pas dépasser 1000 m^2 d'emprise au sol.

Le SCoT permet aussi de prendre des dispositions spécifiques aux îles. Par exemple, le SCoT du Pays de Guingamp prévoit que les zones économiques soient réservées aux activités industrielles. Cependant, il permet à l'île de Bréhat de jouir d'une dérogation pour pouvoir créer des zones économiques mixtes pouvant ainsi accueillir des infrastructures agricoles.

Au niveau du PLU

Les zonages et règlements des PLU permettent de définir des conditions favorables aux infrastructures agricoles. Il s'agit dans un premier temps de ne pas les rendre plus contraignants que la loi Littoral et de prendre en compte la récente possibilité de discontinuité d'urbanisation en zone A pour les constructions nécessaires aux activités agricoles, hors des espaces proches du rivage (loi ELAN). Il convient également de préciser dans le règlement que les constructions nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation, lorsqu'elles s'inscrivent dans le prolongement de l'acte de production, sont autorisées. Une demande de permis de construire pour un atelier de transformation laitière à la ferme a été refusée à Groix faute de cette mention dans le PLU tandis qu'un atelier similaire avait été autorisé à l'île d'Arz quelques années plus tôt.

Il convient aussi d'affirmer l'usage agricole de l'espace et des infrastructures. Cela implique de privilégier un classement en zone agricole simple ou remarquable, plutôt que naturel simple ou remarquable, dans les espaces occupés par les activités agricoles. Par exemple, lors de la révision de son PLU, l'île d'Yeu a classé 10% de l'île en zone agricole au lieu de 2% auparavant. Il en est de même pour les infrastructures. Ainsi, l'île de Ré a interdit le changement de destination des constructions en zone A sauf vers une destination agricole et a créé des zones d'activité agricole.

Au-delà des documents d'urbanisme

Pour éviter les échecs dans les demandes d'autorisation d'urbanisme, les exploitants agricoles peuvent être accompagnés en amont du dépôt de la demande. C'est par exemple le cas à l'île d'Oléron où une pré-instruction est réalisée conjointement par les services instructeurs de la collectivité, l'architecte des bâtiments de France et l'inspecteur des sites dans le cadre du site classé : l'agriculteur pétitionnaire explique son projet lors d'une visite sur site et reçoit ensuite une note écrite synthétisant les préconisations. Il peut ainsi construire son projet et rédiger sa demande en étant bien informé de la réglementation et en ayant pu, en amont, argumenter sur ses besoins.

Ces outils et démarches mobilisés par les acteurs de terrain favorisent la mise en lumière de la problématique des infrastructures agricoles tout en contribuant à résoudre concrètement certaines difficultés rencontrées. Inscrites dans une politique agricole locale et un travail prospectif concerté, ces solutions peuvent également permettre une meilleure anticipation des besoins et des arbitrages à venir.

Références bibliographiques

Maud POIROT,
Interactions entre documents d'urbanisme et activités agricoles : Comment concilier les règles d'urbanisme d'un territoire insulaire avec le maintien et l'évolution de l'activité agricole à Belle-Île-en-mer : Mémoire de Master 2 Urbanisme et aménagement. Université de Lille, 2021, 146 p.

Léonie OLLIVIER,
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 : Mémoire de Master 2 Urbanisme et Aménagement. Université de Rennes 2, 2021, 129 p.

Laboratoires de recherche

Financeurs