RAIA - Réseau Agricole des Iles Atlantiques

Projet SOFIANE
« **SO**utenir et **F**aciliter dans les **Î**les de la façade **A**tlantique,
une **A**griculture **N**ourricière et à **E**xternalités positives »

Rapport de recherche



Catherine DARROT, UMR CNRS 6590 ESO
Hélène BAILLEUL, UMR CNRS 6590 ESO
Naïla BEDRANI, UMR CNRS 6590 ESO
Renaud HOURCADE, Centre Emile Durkheim, UMR CNRS 5216

Février 2023 à Rennes, France
Fondation Edouard et Geneviève Buffard via la Fondation de France
"Quels littoraux pour demain ?"

SOMMAIRE

1. Introduction 5

1.1. Emergence et positionnement du projet SOFIANE 5

1.2. Hypothèses et questions de recherche 7

2. Fenêtre sur la démarche de recherche-action 9

3. Trajectoires de transformation des activités agricoles et focus sur quelques enjeux contemporains 12

3.1. Vues d'ensemble 12

3.1.1. Atlas statistique et cartographique des activités agricoles dans leur environnement insulaire 15

3.1.2. Systèmes agraires insulaires 12

3.1.3. Spécificités des filières agri-alimentaires insulaires 16

3.2. Etudes de cas 23

3.2.1. Foncier à Belle-Ile 23

3.2.2. Ravageurs 27

3.2.3. Les dynamiques professionnelles salicoles 30

3.2.4. Pastoralisme à Noirmoutier 32

3.4. Discussion 35

4. Soutenir une agriculture insulaire à externalités positives : vers une action publique locale volontariste 36

4.1. L'action publique locale en matière agricole : recueil de données et méthode de recherche 36

4.2. L'agriculture dans le système multiniveau d'action publique : une vue d'ensemble 37

4.2.1 La préservation des paysages et des milieux 38

4.2.2. La politique d'aménagement foncier 39

4.2.3. L'action publique locale de développement agricole et alimentaire 40

4.2.4. Les mesures de soutien individuelles 41

4.3. La politique de protection des paysages : un cadre contraignant pour l'agriculture 41

4.3.1. Un cadrage légal générateur de contraintes 42

4.4. Droit de l'urbanisme littoral et infrastructures agricoles 47

4.4.1. Agriculture et acteurs des politiques de l'urbanisme 47

5. Solutions explorées pour faire face aux contraintes de zonages 54

6. Prospectives agri-alimentaires (et politiques agricoles plus largement) 56

6.1. Ateliers de prospective 67

6.2. Potentiel d'autonomie alimentaire des territoires 74

7. Discussion 78

7. Conclusion 85

Avertissement

Le présent rapport de recherche retrace la progression d'ensemble de la recherche-action SOFIANE « **SO**utenir et **F**aciliter dans les **Î**les de la façade **A**tlantique une **A**griculture **N**ourricière et à **E**xternalités positives », co-porté la le RAIA (Réseau Agricole des Iles Atlantiques) et des chercheurs en Sciences Sociales du CNRS.
Ce document constitue une synthèse, il procure une vision d'ensemble destinée à la fois aux acteurs de terrain, aux chercheurs et aux institutions qui les accompagnent. Ses auteurs ont opté pour un mode rédactionnel hybride, qui met en avant la démarche scientifique adoptée sans plonger pour autant dans l'exposé des concepts et de l'état de l'art qui l'ont sous-tendue. Pour ces deux aspects, les lecteurs voudront bien se référer aux publications académiques qui ont jalonné ce projet, complémentaires du présent rapport :

Articles scientifiques

Bedrani Naïla et Landré Alban, « Les stratégies du vignoble oléronais à l'épreuve de la transformation du territoire insulaire et de la dépendance au bassin de production charentais : se diversifier, résister et se distinguer », *Norois*, 255 | 2020, 37-55.

Hourcade Renaud, Bedrani Naïla et Landré Alban, « L'agriculture insulaire au défi de la protection des paysages. Motifs de conflits et stratégies territoriales de conciliation », *Norois*, 259-260 | 2021, 53-66.

Communications scientifiques

Bedrani Naïla, Bailleul Hélène. Les documents d'urbanisme : frein ou levier de développement pour l'agriculture insulaire ? *Colloque Iles 2019, Université de Bretagne Occidentale, Oct 2019, Brest, France.*

Bedrani Naïla. L'agriculture insulaire, une activité en sursis ? *Colloque Iles 2019, Université de Bretagne Occidentale, Oct 2019, Brest, France.*

Hourcade Renaud, Landré Alban, Bedrani Naïla. Développement de l'agriculture insulaire et conservation environnementale : des politiques publiques entre divergence et conciliation, *Colloque Iles 2019*, Université de Bretagne Occidentale, Oct 2019, Brest, France.

Darrot Catherine, Chau Matthieu. Filières de valorisation des produits agricoles insulaires : facteurs de différenciation ? *Colloque Iles 2019*, Université de Bretagne Occidentale, Oct 2019, Brest, France.

Articles dans d'autres revues

Une série d'articles sur l'agriculture insulaire publiés dans la revue d'analyse et de veille scientifique **sésame** éditée par INRAE :

« Au f'île de l'eau », un projet multiforme pour mieux prendre en compte l'eau en agriculture sur l'île d'Yeu , article rédigé par Arthur Bouyer, chargé de mission du Comité de développement de l'agriculture de l'île d'Yeu et bénévole au sein du RAIA.

A Belle-Ile, la faune sauvage, les cultures et le CPIE , article rédigé en collaboration entre le RAIA et le CPIE de Belle-ile-en-Mer, sur la base des travaux de stage de master 2 effectués au sein du projet de recherche SOFIANE par Aliénor Miscopein (2021).

L'agriculture, problème ou solution pour l'avenir des îles ? , article rédigé par Alban Landré sur la base des résultats de son stage de master 2 effectué au sein du projet de recherche SOFIANE (2019).

Dans les îles, l'impensé des infrastructures agricoles , article tiré des résultats du projet de recherche SOFIANE et consacré à l'enjeu des infrastructures agricoles dans les îles.

Mémoires de stage de Master 2

Landré Alban, 2019, *Action publique et agricultures insulaires*, Mémoire de Master 2, IEP Rennes - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2019/11/Rapport-dexpertise-Alban-version-pour-relecture-RAIA-avant-mise-en-ligne.pdf

Chau Matthieu, 2019, *Analyse de filières alimentaires insulaires pour mettre en évidence leurs contraintes spécifiques et facteurs de succès*, Mémoire de Master 2, Agrocampus Ouest Rennes - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2019/11/Matthieu_CHAUthesis.pdf

Gaisnon Marie, 2020, *Conserver le patrimoine naturel et contribuer au développement territorial : Comment comprendre le maintien des activités agricoles sur les terrains du Conservatoire du littoral ?*, Mémoire de Master 2, IEP Rennes

Legrand Héloïse, 2020, *Caractérisation des systèmes de production, des dynamiques professionnelles et des enjeux de la saliculture dans les îles de la façade atlantique : Étude de cas sur l'île de Ré*, Mémoire de Master 2, Université de Caen - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2020/11/Memoire-de-stage_Heloise-Legrand.pdf

Gervais Laetitia, 2021, *Le statut juridique des espèces protégées occasionnant des dégâts : cas d'étude du choucas des tours dans le Morbihan*, Mémoire de Master 1, Université Rennes 1 - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2021/07/Rapport-stage-Choucas.pdf

Garel Olivares Jeanne, 2021, *Insularité et politiques alimentaires territoriales : un rapport ambivalent. Une monographie de l'Île d'Yeu*, Mémoire de Master 2, IEP Rennes - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2021/12/Insularite-et-politiques-alimentaires.pdf

Miscopein Alienor, 2021, *Caractérisation du phénomène de prédation des cultures par la petite faune sauvage à Belle-Île et logique d'action des acteurs impliqués en vue d'établir une démarche de gestion intégrée, réplicable sur les îles atlantiques*, Mémoire de Master 2, Agrocampus Ouest Rennes - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2022/01/Synthese-memoire-Alienor-Miscopein.pdf

Note de contextualisation

Rapport complet des résultats à l'occasion des 4èmes Rencontres agricoles inter-îles (25, 26 et 27 novembre 2021) - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2022/01/memoire-Alienor-Miscopein.pdf

Berthou Enora, 2021, *Caractérisation des problématiques de gestion de l'eau pluviale à l'échelle d'une parcelle agricole : cas d'étude d'une parcelle maraîchère à l'île d'Yeu*, Mémoire de Master 2, ISTOM - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2022/01/MFE_BERTHOU_Enora_P107.pdf

Ollivier Léonie, 2021, *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, Université Rennes 2 - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2022/01/memoire_Leonie_Ollivier.pdf

POIROT M., 2021. *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, Université de Lille, 144 p.

Policy Brief

1 : Peut-on concilier le développement agricole des îles et leur protection paysagère ? Quelques pistes pour l'action - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2023/02/policy-brief_Paysage-VF.pdf

2 : Comment concilier les règles d'urbanisme avec le maintien et l'évolution des activités agricoles dans les îles de l'Ouest français ? - https://docs.google.com/document/d/1zWQ89czULXaK2HSNqoLtofcu64rxAbTB/edit#

1. Introduction

1.1. Le projet de recherche SOFIANE : quelle place pour l'agriculture dans les territoires insulaires ?

Les modèles agricoles investis par l'action publique évoluent. Les auteurs s'accordent sur la succession de deux référentiels au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, avec d'abord au cours des années 1960 l'émergence d'un référentiel de modernisation orchestré par l'Etat réformant la structuration paysanne des sociétés rurales ; puis au cours des années 1980 la montée en puissance d'un référentiel libéral de marché, globalisé, imposant son cadre aux Etats. A partir de la fin des années 2000, un nouveau référentiel semble de nouveau se consolider : appuyé plutôt sur l'échelle des collectivités locales, il fonde ses justifications autour des grandes inquiétudes environnementales (changement climatique, érosion accélérée de la biodiversité) et plus récemment autour des enjeux de résilience alimentaire en temps de crises (coronavirus, Ukraine). Dans ce contexte, l'échelle du territoire local est investie par des acteurs multiples, non nécessairement issus du secteur agricole, comme espace de reconnexion entre agriculture, nature, alimentation et gouvernance. A l'image des principes formalisés dans les démarches de PAT (Projets Alimentaires Territoriaux), ces acteurs s'efforcent de promouvoir et soutenir les pratiques agroécologiques, de favoriser les circuits courts rapprochant producteurs et consommateurs, de privilégier une alimentation locale, durable et de saison, d'introduire dans les enjeux alimentaires des préoccupations d'inclusion sociale et territoriale, ainsi que des principes de gouvernance plus participative des systèmes alimentaires… Pour les collectivités locales, l'aménagement de l'espace et les choix de restauration collective constituent les deux principaux leviers d'intervention sur ce terrain. Mais d'autres chantiers, tels que le soutien aux producteurs locaux et à la distribution de leurs productions (marchés de plein air, magasins de producteurs…), l'évolution des pratiques et des paysages agricoles, s'élaborent dans des partenariats souvent complexes entre collectivités, organisations agricoles, associations de citoyens et professionnels de l'alimentation (artisans, PME, cuisiniers et restaurateurs…). En dépit de son dynamisme, ce référentiel ne porte curieusement pas de nom stable pour le moment. L'Histoire y pourvoira sans doute. En attendant, parmi les expressions qui circulent, le terme incertain de "transition" ("transition vers l'agroécologie, transition alimentaire, transition agri-alimentaire"…) fédère pour le moment la plupart des exposés et des publications. La notion de système alimentaire (re)territorialisé guide aussi l'action publique, notamment les emblématiques PAT[1].

Dans ce contexte, les îles se présentent comme des territoires sensibles. Leurs espaces naturels, fragiles mais tant bien que mal préservés par des règlements de protection, sont soumis à une pression touristique très forte : le foncier et l'activité agricole s'encastrent dans cette interface. Leurs productions agricoles et leurs approvisionnements alimentaires dépendent fortement du continent. Il s'agit de territoires sous tension, que nous souhaitons aborder dans ce travail, précisément pour cette raison, comme des "territoires sentinelles". Les îles condensent en effet

1 Pour plus de détails, le site du RnPAT (Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux) tient à jour des analyses quantitatives et qualitatives de ces projets - https://rnpat.fr/

des contraintes, des processus, des objectifs qui sont souvent à l'œuvre à une échelle différente, parfois selon d'autres rythmes, dans la plupart des territoires. Mais la particularité des espaces insulaires est de présenter - du fait de leurs caractéristiques socio-économiques, géographiques, historiques - une forme souvent exacerbée de ces transformations. Ce postulat de départ - assez largement confirmé par la recherche - nous a invité à aborder les îles comme des avant-postes des processus de transition agri-alimentaire, des observatoires privilégiés, en somme, des tensions qu'ils peuvent susciter (entre intérêts contradictoire, manière de penser anciennes et nouvelles) et des reconfigurations, plus ou moins complètes, plus ou moins conflictuelles, qu'ils peuvent induire . Pour autant, tout en saisissant d'un côté les îles comme des espaces rassemblés par certaines caractéristiques communes, c'est imposé d'un autre côté le constat d'une homogénéité toute relative. Du point de vue agricole, les situations des îles sont en réalité contrastées.
Dans certains cas l'agriculture n'y est qu'un souvenir lointain. Dans d'autres cas, elle s'est concentrée sur le développement de filières d'exportation (la pomme-de-terre, l'élevage, la vigne…), à forte valeur ajoutée ou non. Le plus souvent, la vente directe a pris une place dans le paysage agricole insulaire, mais cette dynamique présente des nuances fortes d'un territoire à l'autre. Les modes d'installation hors cadre familial tendent également à devenir importants au moins quant au nombre de projets qui se présentent. Sur certaines îles de taille modeste, une agriculture tournée vers les marchés locaux se maintient, en profitant de ces deux dynamiques, vente directe et nouvelles installations. Mais il arrive souvent que les processus spontanés ne soient pas suffisants, ce qui donne sa raison d'être à une autre particularité commune à plusieurs îles : depuis les années soixante-dix, des élus locaux se mobilisent pour y relancer les activités agricoles par le biais d'appels à candidature offrant des conditions d'installation améliorées (accès au foncier, mise à disposition de bâtiments…).

Si, comme on le voit, une certaine diversité est de mise, des points communs forts sont identifiables : les îles connaissent une tendance à la patrimonialisation de leurs espaces terrestres non urbanisés, quasiment toutes les communautés insulaires de notre étude s'interrogent sur la place de l'agriculture dans leur territoire, aux vues des enjeux mondiaux et actuels tels que le changement climatique, la relocalisation de l'économie, les questions de santé publique et d'alimentation... mais aussi du fait d'enjeux locaux (maintien d'une population permanente de jeunes actifs, problème de la "banalisation" des paysages intérieurs par l'enfrichement…) Les îles sont également pénalisées, de manière plus ou moins forte selon les cas, par des coûts structurels accrus dûs au morcellement du foncier, à l'éloignement du continent et à des enjeux agroclimatiques spécifiques (salinisation des sols, aléas climatiques, risque de submersion lié au changement climatique).

Le rapport entre cette sensibilité multiple des territoires insulaires et leur capacité à y répondre en se constituant en territoires pionniers a justifié le projet SOFIANE, une recherche conçue selon les principes de la recherche-action et déployée en partenariat avec le RAIA (Réseau Agricole Inter-Iles Atlantiques)[2]. La démarche a consisté, pour les seize îles à territoires administrés de la façade atlantique française (au minimum à l'échelon communal), à

2 https://raia-iles.fr/

comprendre et analyser, sous un prisme pluridisciplinaire, les enjeux du maintien et de la relance de l'agriculture insulaire. L'objectif de connaissance converge avec celui de nourrir les arguments d'un plaidoyer, porté par le RAIA, en faveur du maintien d'une agriculture insulaire dynamique au sein de systèmes alimentaires locaux redessinés par les exigences climatiques et socio-écologiques de notre époque. Sur le plan des connaissances, l'intérêt de cette meilleure compréhension des enjeux et des solutions dans des "territoires sentinelles" tels que les îles atlantiques est d'offrir un fenêtre privilégiée sur des dynamiques de transition agri-alimentaire : quels sont les processus socio-économiques, géographiques, politiques qui les façonnent, comment expliquer leurs nuances, leurs réussites ou leurs difficultés, qu'est-ce que ces transitions changent sur le plan des pratiques agricoles elles-mêmes mais aussi des rapports - complexes - entre les mondes agricoles et leur environnement social proche ?

Le présent rapport de recherche se présente en quatre sections. La première section présentera les hypothèses et questions de recherche du projet. La seconde section présentera la situation et les dynamiques générales de l'agriculture dans les îles atlantiques. La troisième section présentera des études de cas plus spécifiques menées dans une île donnée ou dans quelques îles, autour d'une thématique particulière du développement rural : gestion foncière, contrôle des ravageurs en agriculture, dynamiques professionnelles salicoles, filières de commercialisation. La quatrième section proposera une traversée de ces matériaux sous forme d'une discussion générale.

1.2. Hypothèses et questions de recherche

L'**hypothèse principale** du projet SOFIANE se fonde sur l'appréhension des **îles comme territoires "sentinelles" ou encore « laboratoires »**, c'est-à-dire concentrateurs d'enjeux du fait de leurs spécificités géographiques et sociologiques. Ces spécificités se manifestent sur plusieurs plans (environnementaux, socio-économiques, politiques) à l'échelle de territoires restreints et circonscrits par définition. Cette concentration est aussi celle des réseaux d'acteurs, qui en favorise la lisibilité et l'analyse. Le recours à cette notion reflète un parti-pris théorique : les îles ont quelque chose de différent, mais cela ne justifie pas d'en faire des territoires "à part". L'intérêt de la notion de "territoire sentinelle" est au contraire de mettre en avant ce que ces territoires peuvent avoir de valable et de généralisable pour l'expérience commune : modes d'émergence, ampleur et limites des processus d'écologisation dans le domaine agri-alimentaire, (re)déploiement multi-échelles et multi-acteurs des politiques agricoles, pressions et intérêts divers à la transformation ou au contraire au *statu quo* sectoriel, poids des chemins de dépendance empruntés et des inerties de marché ou réglementaires, importance des jeux d'acteurs territorialisés, des récits, des cadrages des enjeux publics et de l'intérêt général local… Pour le dire autrement, les espaces sentinelles concentrent de manière plus dense, plus intense, les enjeux traversés ailleurs : en cela, ils permettent peut-être de préfigurer des problèmes et des solutions qui se dessinent déjà pour tous, quoique plus lentement ou plus discrètement. Les îles se présentent à la fois comme des viviers de problèmes et des viviers de solutions. Du côté des difficultés par exemple, les contraintes de la modernisation agricole y

ont été vécu plus durement, la concurrence pour l'usage des sols ou de l'eau y est plus forte, la protection paysagère obéit aux mêmes règles mais concerne plus d'espaces que généralement sur le continent, les réseaux d'acteurs sont plus resserrés. Mais rien de tout cela ne distingue les îles d'autres territoires autrement qu'en degré. Dans certains de ses développements, le projet a montré que l'agriculture littorale était concernée par plusieurs aspects qui concernent aussi les îles (la concurrence foncière notamment).
Du côté des solutions ensuite, ce statut de "territoires sentinelles" impose aux îles, sous l'effet des contraintes subies, des dynamiques particulières de résilience et d'innovation, inspirantes pour d'autres territoires.
Certaines communes continentales mènent des politiques agri-alimentaire de proximité ambitieuse, qui suivent des lignes similaires à celles empruntées par des communes insulaires (appels d'offres, bâtiments publics de production…). Les enjeux de développement agricole et rural affrontés par les îles sont comparables avec la situation de territoires ruraux de confins (vallées, zones-frontières, diagonale du vide…). Les innovations insulaires peuvent ainsi, elles aussi, être appréhendées comme pionnières, c'est l'hypothèse que nous avons proposée. C'est à la recherche de cette tension entre contraintes, résilience et innovation que nous avons amorcé le projet SOFIANE.

Notre **problématique de recherche** s'est déclinée en plusieurs questionnements :

- Comment se caractérisent les agricultures des seize îles du RAIA aujourd'hui ? Présentent-elles des spécificités communes au regard de l'agriculture continentale ?
- Quelles trajectoires ont connu les agricultures des îles du Ponant au cours du 20ème siècle et plus précisément, au prisme de la modernisation agricole qui transforme la société rurale française après la seconde guerre mondiale ?
- Quels sont les enjeux que connaît l'agriculture insulaire aujourd'hui ? Quels sont les facteurs explicatifs de ces enjeux ?
- En particulier
    1. Comment s'encastrent ces agricultures dans les filières d'aval insulaires comme continentales, et quels sont les effets de rétro-action de ces filières sur les trajectoires agricoles insulaires ? Comment la caractéristique insulaire joue-t-elle sur les destinées en aval des produits agricoles de ces îles, et sur la structure des exploitations ?
    2. Comment se caractérisent les enjeux autour du foncier agricole insulaire, dont la structure et la gouvernance se montrent très particulières ?
    3. Comment se caractérisent les enjeux environnementaux liés à l'agriculture ?
    4. Quelles sont les trajectoires spécifiques de nouveaux agriculteurs dans les îles du RAIA, et comment mieux appuyer la réussite de leur démarche ? Pour quelle agriculture et quel développement territorial ?
- Quelles sont les politiques et les actions publiques, du local à l'Europe, qui influent sur cette situation agricole insulaire ? Comment s'en saisissent les échelons administratifs et politiques locaux ?
- Face aux enjeux et aux mutations actuelles de ces espaces circonscrits par l'océan, sans «arrière-pays» pour atténuer les effets socio-économiques de cette littoralité, quel rôle joue l'agriculture dans les îles aujourd'hui ?

2 . Fenêtre sur la démarche de recherche-action

2.1. Démarche d'ensemble

Du point de vue méthodologique, ce projet avait pour objectif de rassembler des données sur les spécificités structurelles, sociales, environnementales, économiques et politiques des agricultures insulaires. Cette collecte avait une double finalité : d'une part étayer un plaidoyer en faveur de politiques d'appui spécifiques en mobilisant des informations objectives et des analyses circonstanciées, d'autre part contribuer à la réflexion théorique, menée dans les espaces académiques mais pas uniquement, sur les processus socio-politiques de transition agri-alimentaires.

En se reposant plus particulièrement sur les compétences de l'équipe en agronomie, géographie, économie et sociologies du monde agricole, l'équipe du projet a d'abord produit un diagnostic des seize situations insulaires, à partir d'approches systémiques articulant description du milieu physique et de ses enjeux sociaux, économiques, écologiques et environnementaux. Ensuite, par le biais de collecte de données monographiques *in situ*, nous avons approfondi la description et l'étude de certains enjeux saillants auxquels sont confrontés les agriculteurs insulaires et leur environnement sociopolitique. Ces analyses thématiques ont reposé principalement sur des revues documentaires (presse, littérature grise, rapport), sur des campagnes d'entretiens avec les acteurs, sur des analyses juridiques et cartographiques. L'équipe a reçu l'appui, pour ce travail, d'étudiants stagiaires dans le cadre de formations diplômantes (Agrocampus, Sciences Po Rennes). Ces analyses monographiques ont également bénéficié de plusieurs diagnostics systémiques participatifs, construits par plusieurs membres de l'équipe en étroite collaboration avec les acteurs insulaires, complétés d'exercices de prospective collective territoriale. Il faut souligner que la participation très engagée des membres du RAIA en appui à ces enquêtes et ces exercices collectifs a été précieuse, en termes non seulement de fourniture de données, mais également d'accès aux acteurs tiers.

Le projet SOFIANE est fondé sur une approche inter-disciplinaire en sciences sociales, et a été conduit dans une logique de recherche-action où le partage de l'expertise est une constante. Le présent rapport de recherche présente la synthèse académique du projet. Dans ce domaine, les différentes disciplines ont contribué de la manière suivante à ces travaux :

Thème	Ecologie (pédo, paysage)	Sociologie rurale	Sociologie de l'environnement	Agroéconomie	Géographie sociale/physique	Sociologie /Sc. politique	Aménagement
Systèmes agraires et dynamiques pro. agricoles		Trajectoires des systèmes agraires, morphologie des groupes professionnels, rapports aux métier, interdépendances aux autres groupes sociaux Recensement/entretiens		Encastrement dans les filières et les bassins de production Dépendance aux acteurs continentaux Entretiens	Typologie sociospatiale des systèmes agraires		
Atlas de l'agriculture insulaire					Evolution spatiale agricultures dans 16 îles INSEE, RGA… Statistiques, cartographie		Exploitations et droit des sols Périmètres, PLU Cartographie
Filières		Vulnérabilité, compétences insulaires Entretiens		Analyse filières aval de l'île Entretiens / Données économiques			
Diagnostic foncier agricole	Analyse des sols Relevés et cartographie	Propriété et usages des sols agricoles Entretiens ; aspect informel des structures foncières et nature des accords passés	Perception de la friche par les acteurs publics, objectifs de gestion foncière		Parcellaire agricole Repérage/Cartographie		Cartographie des friches, production d'un outil d'aide à la décision publique pour prioriser les préemptions pour réserve foncière
Dynamiques professionnelles salicoles		Trajectoires biographiques, rapports au métier, formes organisationnelles collectives Entretiens					
Pastoralisme	Impact du pâturage sur les écosystèmes, qualification de la ressource fourragère	Acceptabilité du pâturage par les gestionnaires des divers espaces pâturables, conditions d'un accord		Evaluatiuon de la rentabilité de la filière			Propositions de gestion des espaces éco-pâturables à Noirmoutier, cartographie dynamique sur une année
Prédation des cultures par la petite faune sauvage	Dynamiques des populations des ravageurs, en lien avec la nature des écosystèmes environnants	Représentations et pratiques de gestion des ravageurs pour les agriculteurs et leurs organisations sectorielles	Représentation et politiques de gestion des ravageurs dans le domaine de l'action publique	Impact des ravageurs sur les productions agricoles : essai d'évaluation	Géographie des paysages favorisant les ravageurs		Ebauches de propositions de gestion
Répertoire d'action publique						Leviers et mesures agricoles à l'échelle UE, nationale et territoriale Analyse documentaire,	

Thème	Ecologie (pédo, paysage)	Sociologie rurale	Sociologie de l'environnement	Agroéconomie	Géographie sociale/physique	Sociologie /Sc. politique	Aménagement
						entretiens	
Protection réglementaires des paysages et de la biodiversité et ses effets sur l'exercice des activités agricoles					Occupation des sols et périmètres réglementaires Analyse cartographique	Analyse de la prise en compte de la contrainte paysagère dans les politiques publiques locales de promotion de l'agriculture entretiens, analyses documentaires	
Agriculture insulaire et urbanisme		Projets de transformation de l'exploitation Entretiens			Analyse inconstructibilité Cartographie	L'agriculture dans le projet de territoire Entretiens élus et PPA	Analyse documents d'urbanisme / Inconstructibilité Documents d'urbanisme Analyse pré-contentieux, entretiens
Acteurs publics de l'environnement et agriculture			échelles, institutions et coopération des acteurs Entretiens			Etude des stratégies agricoles du Conservatoire du Littoral Entretiens	
Prospective agri-alimentaires		Morphologie des groupes professionnels agricoles. Configurations multi acteurs. Rapports de domination.	Perception des risques Focus group	Degré d'autonomie alimentaire potentielle de chaque ile : rapport entre productions et consommations (chiffres et cartes)			Elaboration de propositions d'action pour l'adaptation Prospective participative

Code couleur :

Initiative chercheurs	Co-construction avec RAIA	Commande

2.2. Les îles et l'agriculture : enjeux communs et trajectoire singulière

L'intérêt pour les activités agricoles et les mondes ruraux en SHS est principalement porté par trois disciplines académiques dans lesquelles nous inscrivons les premiers résultats de ce projet de recherche : la géographie et la sociologie rurale, l'aménagement et les sciences politiques.

Les îles de l'espace atlantique étudiées dans ce projet sont des espaces géographiques en marge, de faible superficie, circonscrits et depuis plusieurs décennies, particulièrement attractifs pour des usages de villégiature et de loisirs. Historiquement, l'agriculture y a occupé une place généralement importante, mais les exigences de la modernisation ont induit une bifurcation entre des trajectoires relativement contrastées…

S'intéresser aux conditions d'exercice du métier d'agriculteur et à ses particularités en contexte insulaire a donc nécessité de dresser un panorama des trajectoires agricoles et des configurations socio spatiales de ces îles où elles se déploient. Dans un deuxième temps, il s'est avéré indispensable de saisir les liens avec l'aval (consommations ; filières) dont les agriculteurs sont dépendants.

3.Dynamiques agricoles dans les îles atlantiques : une vue d'ensemble

3.1. Les systèmes agraires insulaires : une analyse au prisme de l'agriculture comparée

L'agriculture comparée constitue une approche pluridisciplinaire, systémique et comparative des dynamiques agricoles régionales, analysées dans leur contexte socio-économique et écologique englobant. Cette approche a été essentiellement développée par des agronomes dans la lignée des travaux de René Dumont, avec l'objectif de contribuer à une action vertueuse de développement agricole par le biais du conseil et de l'étude d'impact. Elle s'est depuis constituée en une discipline académique reconnue et participe à la production de connaissances à visée théorique à partir de l'étude des évolutions historiques et de la différenciation géographique des agricultures dans le monde. L'agriculture comparée a ainsi pour ambition « de rendre intelligible la réalité complexe que constitue une situation agraire concrète, et à élaborer un champ de savoir sur le fonctionnement et les conditions et modalités de transformation des grands types d'agriculture aujourd'hui en concurrence sur un même marché mondial » (Cochet, Devienne et Dufumier, 2007). Pour ce faire, elle s'appuie sur une méthode englobant trois échelles d'analyse associées à trois concepts interdépendants. La notion de système agraire s'applique à un ensemble géographique cohérent de par ses caractéristiques, bien souvent celui de la (petite) région agricole, « dont la dimension minimale permet de percevoir l'ensemble du système agraire (même si celui-ci recouvre un espace géographique beaucoup plus vaste), c'est-à-dire à la fois les relations pratiques/écosystème qui fondent un (ou plusieurs) mode d'exploitation du milieu particulier, les mécanismes de différenciation interne au système, les rapports sociaux et modes de régulation en cohérence avec ce mode

d'exploitation du milieu » (Cochet, 2011). La deuxième notion est celle de système de production, analysée à l'échelle de l'unité productive, l'exploitation agricole, à partir de la définition et de l'agencement de ses ressources terre/capital/travail. Le système de production est une modélisation du fonctionnement des exploitations agricoles partageant la même gamme de ressources dans des conditions socio-économiques, agronomiques et politiques semblables. Les notions de système de culture et de système d'élevage constituent le troisième niveau d'analyse situé à l'échelle de la parcelle ou du cheptel mais nous ne l'avons pas mobilisé ici. Par ailleurs, la lecture de paysage et la reconstitution de l'histoire agraire longue sont deux outils mobilisés pour contribuer à la définition d'un périmètre d'étude pertinent et à la compréhension des mécanismes de différentiation des systèmes de production en présence dans le but d'aboutir à une classification typologique de ces derniers.
Ainsi, dans une perspective d'échantillonnage, l'étude des dynamiques agricoles contemporaines rend au préalable nécessaire une description et une analyse fine du maillage actuel des entreprises agricoles insulaires tant d'un point de vue technico-économique que social et organisationnel.

Dans le cadre de cette étude, nous avons mobilisé la notion de système agraire comme un idéal type qui rend compte de la diversité (ou non) actuelle des activités de production et de commercialisation des entreprises agricoles qui se déploient au sein d'un même territoire, l'île. Il est composé d'un ou plusieurs modèles de systèmes de production qui, dans ce cas, coexistent au sein d'une même île.

De la déprise au renouveau

Pendant plusieurs siècles, les activités agricoles à vocation commerciale ou de subsistance ont contribué à structurer l'organisation de l'espace et la vie sociale des îles de l'Ouest français. Au XXème siècle, elles connaissent un long déclin spatial et démographique. Le foncier très morcelé, la dépendance au transport maritime, le relatif isolement socio-économique, le manque de vocation et une concurrence accrue pour les terres du fait de l'urbanisation galopante, favorisent la marginalisation de l'agriculture. Alors que l'agriculture française d'après-guerre s'inscrit dans un vaste programme de modernisation, les difficultés sont de fait nombreuses en contexte insulaire. Néanmoins, depuis les années 2010, la tendance s'inverse. Les surfaces et le nombre de fermes se stabilisent, voire augmentent dans certaines îles. La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, les attentes sociétales en matière de relocalisation alimentaire et l'attractivité renouvelée du métier d'agriculteur contribuent au début du XXI° siècle à légitimer de nouveau la présence des activités agricoles dans les îles. Cependant, ces activités contemporaines varient d'une île à une autre. Les seize îles de l'Ouest français peuvent alors être regroupées en trois catégories.

Les îles « filières »

La première catégorie correspond aux îles de Batz, Noirmoutier et Ré. Respectivement caractérisées par leur spécialisation productive en cultures légumières, pommes de terre et vignes, les exploitations de ces îles présentent des profils plutôt homogènes et sont liées entre elles par un fonctionnement coopératif largement majoritaire. La commercialisation se fait principalement par l'intermédiaire de marchés valorisant l'origine géographique.

Dans ces îles, la tendance est à l'agrandissement des fermes et à la mécanisation accrue du travail. Les effectifs agricoles peinent à se stabiliser. Par ailleurs, la plupart des agriculteurs sont d'origine îlienne et s'installent dans le cadre familial. En marge de ce modèle agricole dominant, quelques exploitations en productions diversifiées et circuits courts existent à Noirmoutier et Ré.

Les îles « circuits-courts »

Cette catégorie inclut les îles de Bréhat, Ouessant, Molène, Groix, Houat, Hoëdic, Arz, Yeu et Aix. Les productions sont diverses : élevage bovin, ovin, porcin ou encore avicole, maraîchage diversifié, viticulture, plantes aromatiques et médicinales, arboriculture… Les agriculteurs valorisent souvent une partie de leur production par la transformation et commercialisent en circuits courts : vente à la ferme, marchés de plein vent, associations et réseaux de consommateurs, restaurants, épiceries fines… Pour ce faire, ils sont dépendants de la fréquentation saisonnière et de points de vente sur le continent. Certains développent aussi des activités d'agritourisme : visite, dégustation, événementiel, hébergement à la ferme.

Bien que les agriculteurs à titre professionnel aient toujours été en effectif très réduit, leur nombre est en augmentation. La plupart d'entre eux ne sont pas issus du milieu agricole ou de l'île où ils s'installent. La stabilité des fermes et des familles n'est pas toujours évidente compte tenu d'une certaine précarité foncière et immobilière. Lorsque plusieurs agriculteurs sont installés sur une même île, ces derniers ne sont pas fédérés entre eux. Toutefois, de nombreux échanges informels existent. L'Ile-aux-Moines et l'île de Sein, dépourvues d'agriculteurs professionnels, pourraient à l'avenir intégrer cette catégorie.

Les îles « mixtes »

La troisième catégorie regroupe Belle-Île-en-Mer et Oléron, les îles dites « mixtes », en écho à la coexistence d'exploitations en filières longues et d'exploitations en circuits courts. Les productions traditionnelles de ces deux îles, la viticulture à Oléron et l'élevage à Belle-Île-en-Mer, restent encore majoritaires en termes d'effectif et symboliquement importantes mais elles cohabitent aujourd'hui avec d'autres productions qui diversifient l'offre en produits locaux. La commercialisation en filière longue et en circuits courts est également de plus en plus fréquente au sein même des exploitations.

Il existe dans ces îles des initiatives de structuration de filière autour des circuits courts : un magasin de producteurs et des marques avec cahier des charges pour les viandes ovine et bovine à Belle-Île-en-Mer ; une association de producteurs pour l'approvisionnement de la restauration hors domicile et la promotion des produits locaux à Oléron. Ces formes organisationnelles collectives autour des circuits courts n'existent pas dans les autres îles.

Les candidats à la création d'activité ou à la reprise de fermes existantes peuvent être enfants d'agriculteurs insulaires ou hors cadre familiaux bien souvent néo insulaires. Les trajectoires et les activités des familles agricoles locales et des nouveaux venus s'entremêlent bien plus que dans la catégorie des îles filières.

3.2. Atlas statistique et cartographique des activités agricoles dans leur environnement insulaire

L'objectif de ce travail a été de produire des portraits de territoire des îles par une analyse spatiale et statistique de l'activité agricole dans son contexte insulaire. Ce travail a été mené en 2019. La difficulté méthodologique résidait dans la nécessité de renseigner une série d'indicateurs statistiques et cartographiques permettant la comparaison des populations et des activités agricoles, des contextes insulaires entre eux, des contextes insulaires avec les contextes littoraux de proximité. Partant du constat du déclin de l'activité agricole insulaire au XXe siècle, les chercheurs du projet SOFIANE ont proposé aux étudiants en master géographie et aménagement de l'Université Rennes 2 de les aider à structurer un atlas statistique et cartographique qui permettrait d'éclairer ce phénomène dans les 16 îles étudiées Bréhat, Batz, Ouessant, Molène, Sein, Groix, Belle-Île en Mer, Houat, Hoëdic, Île aux Moines, Arz, Noirmoutier, Yeu, Ré, Aix, Oléron.

La réalisation de l'atlas a consisté en 3 étapes :
Une étape de récolte des données et d'évaluation de leur disponibilité pour les 16 îles et EPCI littoraux leur faisant face.

- Données démographiques et contextuelles : évolution de la population, pyramide des âges, prix immobilier, répartition des PCS, établissements par secteurs d'activité, typologie d'occupation des logements, logements touristiques.
- Données sur la dynamique agricole et sa géographie : Recensement général agricole (1988, 2000, 2010) et Registre parcellaire graphique (2017). Ces données n'étaient disponibles que pour la moitié des îles. Elles permettaient de qualifier la nature des cultures réalisées sur l'île et dans l'EPCI lui faisant face.
- Données relatives aux périmètres de protection environnementale : protections réglementaires, protections conventionnelles, maîtrise foncière, inventaires et conventions internationales. Ces protections étaient très variablement présentes d'une île à l'autre, avec un nombre moyen de dispositifs élevé (plus de 8 dispositifs cumulés par île).
- Données relatives au document d'urbanisme : les zonages PLU et leur recouvrement avec le parcellaire agricole identifié dans le RPG. Ces données permettaient de calculer la part des surfaces agricoles classées en zonage urbain, agricole ou naturel.

Une étape de réalisation des analyses cartographiques et de recherche sur les méthodes de visualisation les plus appropriées.
Une étape de livraison de l'atlas cartographique et de partage de l'atlas avec les chercheurs et le RAIA.

L'atlas est une ressource proposant des données individualisées sur chaque territoire insulaire qui révèlent des rapports variés avec le continent : allant de la situation des petites îles, peu peuplées par rapport à un EPCI littoral très urbanisé, ou plus rarement des îles plus peuplées qu'un littoral marqué par la ruralité. Sa présentation a visé une simplicité de lecture et une possibilité de diffusion à un grand public. L'enjeu était de révéler les liens entre une dynamique agricole le plus souvent en déclin et des dynamiques d'attractivité touristique gagnant du terrain

(tertiarisation de l'économie plus forte que sur le continent). Les évolutions démographiques négatives et le vieillissement étaient constatés tant dans le secteur agricole que dans le reste de la population. Ces dynamiques négatives sont plus marquées que sur le continent et s'expliquent par une forte saisonnalité de l'occupation. Les prémisses d'une analyse des réglementations environnementales et foncières (document d'urbanisme) portées dans ce travail ont permis de montrer un décalage entre la spatialisation de l'activité agricole et la qualification des parcelles du point de vue de la règle d'urbanisme : un taux inattendu des parcelles agricoles (allant de 20% dans la cas de Batz à 80% dans le cas d'Arz) n'étaient finalement pas repérées comme telles dans les documents d'urbanisme. La présence de nombreux dispositifs à vocation environnementale conduisait à reconnaître en premier lieu le caractère naturel des terrains pourtant exploités pour l'agriculture. L'usage pastoral des terres agricoles explique en partie ce différentiel, mais aussi la proximité avec le rivage et les dispositions de la loi littoral. Une comparaison avec les communes littorales continentales a permis de démontrer l'ampleur du cumul réglementaire dans les îles en comparaison avec les tendances observées sur le littoral. Ce travail sur l'atlas cartographique et statistique a suscité de nouvelles questions pour la recherche SOFIANE : Comment expliquer cette proportion importante de terres agricoles classées dans les documents d'urbanisme dans un zonage "espace naturel" ? Quel impact ce choix de zonage peut-il avoir sur la dynamique des exploitations et les transformations nécessaires au maintien de l'infrastructure des exploitations ? Des séquences ultérieures de recherches, mobilisant notamment des données qualitatives et l'analyse précise de documents d'urbanisme, ont permis d'apporter des réponses à ces questions.

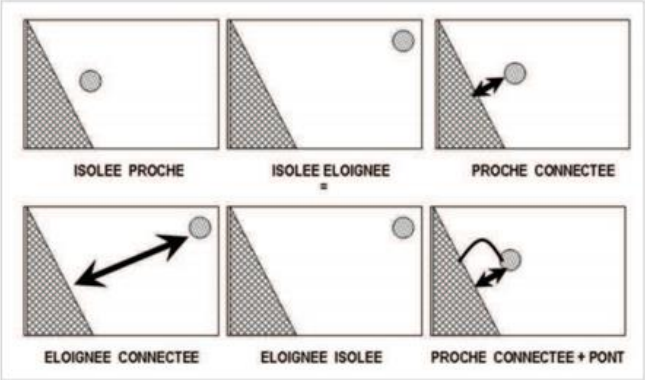
3.3. Spécificités des filières agri-alimentaires insulaires

Lorsqu'il s'agit de commercialiser les produits agricoles et de l'aval des filières alimentaires, l'insularité est appréhendée comme une situation ambivalente : contrainte d'abord, du fait du caractère clos, restreint et discontinu du territoire par rapport au continent ; atout également, en raison du caractère fortement identifié du territoire insulaire qui attire une clientèle saisonnière importante, solvable et demandeuse de produits fortement identifiés. Nous proposons ici de contribuer à spécifier cette analyse pour les produits agricoles venant des iles de la façade atlantique française.

Dans le cadre d'un travail conjoint mené avec un étudiant de Master 2, Matthieu Chau, nous avons cherché à savoir si l'origine insulaire des produits modifie leur trajectoire d'aval jusqu'au consommateur, et le cas échéant en quoi et comment. Plus spécifiquement, parce que c'est une des préoccupations du RAIA, nous avons cherché des signes de dynamiques de transition vers des systèmes alimentaires reterritorialisés et plus durables : de telles dynamiques sont-elles identifiables autour de l'agriculture insulaire, si oui se présentent-elles de manière spécifique ?

Nous avons choisi de comparer les monographies de trois filières : les légumes de l'île de Batz, la viande bovine de Belle-Ile-en-Mer, le Pineau de l'île de Ré. Ce choix parmi les 16 îles étudiées et parmi les filières existantes a été justifié par plusieurs types d'arguments. Nous avons d'abord limité notre échantillonnage aux îles présentant une activité agricole

significative, puis recherché un gradient d'insularité parmi les îles retenues, en mobilisant la typologie de Soulimant (2011).



Lien entre éloignement et isolement d'une île par rapport à un territoire centre, du point de vue des transports (Soulimant, 2011)

En l'absence d'île isolée non connectée parmi les 16 îles concernées, nous avons retenu une ile « éloignée connectée » (Belle-Ile-en-Mer), une ile « proche connectée » (Batz) et une ile « proche connectée avec pont » (Ré) : impliquant que le degré d'insularité exerce une influence significative sur la structuration de la filière, et sur les dynamiques de transition vers la relocalisation.

Nous avons par ailleurs cherché à étudier des filières à la fois emblématiques de chaque île et distinctes les unes des autres, afin de maximiser la dimension comparative et la portée générique des résultats : nous avons pour cela retenu les légumes à l'ile de Batz, qui y constituent de loin la production agricole majoritaire, la viande bovine à Belle-Ile-en-Mer qui bénéficie d'un double facteur de visibilité spatial et commercial (la filière mobilise une part significative du territoire agricole insulaire pour ses ressources fourragères, et s'identifie par la marque « viande bovine des embruns »), et le Pineau et le Cognac à Ré, productions agricoles remarquables de l'île (avec d'autres produits de la vigne et les pommes de terre).

Les trois monographies de filières agri-alimentaires insulaires ont été documentées de l'amont vers l'aval, en suivant la trajectoire des produits des compartiments d'amont vers les compartiments d'aval de la filière, insulaires ou non : producteurs, transport, lieux de stockage, lieux de transformation, acteurs intermédiaires et logistique, lieux et modes de commercialisation.

La notion de filière issue de l'économie industrielle est définie par Morvan (1991) comme *" une succession d'opérations de transformation dissociables entre elles et liées par des enchaînements techniques. Ces opérations donnent lieu à un ensemble de relations économiques et commerciales, qui débouchent elles-mêmes sur des stratégies des acteurs de la part de la filière"*. Rastoin et Ghersi (2010) proposent cinq dimensions pour aborder l'analyse de filières, que nous avons mobilisées pour collecter nos données de terrain : l'organisation économique de la filière, les techniques productives, les coordinations entre acteurs (accords et

institutions), la dimension géographique du territoire, les dynamiques historiques. Cette approche des filières se rapproche de la notion de système agri-alimentaire, qui *« englobe non seulement les acteurs des filières de production, de transformation, de distribution, mais aussi le conseil technique, les politiques publiques, les consommateurs et la société civile »* (Lamine 2012, cité par Lamine et al, 2015), tout en la limitant à un produit.

Légumes de l'ile de Batz : petite île de 3,2 km² située à 4 km au large de Roscoff, Batz est réputée pour son micro-climat doux. L'île est reliée à Roscoff toute l'année par des vedettes permettant le passage en 15 mn. 60% des exploitations de l'île et 55% du foncier sont aujourd'hui certifiés « bio ». La production de l'île s'articule autour de la pomme de terre primeur, qui arrive sur le marché 15 jours à 3 semaines avant celles du continent, en même temps que les pommes de terre sous serre continentales. Grâce à cette avance, elles bénéficient d'un prix avantageux puisqu'elles sont produites en plein champ. La provenance « Ile de Batz » est inscrite sur les cagettes et sacs conditionnés par les agriculteurs. Cette démarcation reste présente tout le long de la filière. 15 des 17 agriculteurs sont affiliés à une des trois coopératives. La plus importante possède les infrastructures de conditionnement sur l'île. Après conditionnement, les agriculteurs amènent les produits à unebarge qui assure la traversée, puis à l'entrepôt de la coopérative à Roscoff où les légumes sont stockés puis récupérés par les revendeurs. La pomme de terre primeur, particulièrement recherchée, leur permet de démarcher de nouveaux clients et d'écouler auprès d'eux d'autres productions aussi bien insulaires que continentales. La vente directe de légumes par les producteurs est limitée à un marché de plein air en juillet-août mobilisant deux producteurs, et à des ventes ponctuelles à la ferme. Du fait des contraintes de la barge, qui dépend de la marée, il n'est pas possible pour les agriculteurs de vendre sur les marchés du continent. La majorité des légumes y est exportée en circuits longs.

Viande bovine à Belle-Ile-en-Mer : île de 85,63 km² composée de quatre communes[1], Belle-Ile-en-Mer est la plus grande île du littoral français atlantique non reliée par un pont. L'île est reliée toute l'année en 45 mn à la presqu'île de Quiberon par bateau. La majorité des dix exploitations d'élevage possède plusieurs ateliers. L'atelier bovins viande se couple souvent à des vaches laitières. Neuf des dix élevages sont conduits en agriculture conventionnelle, quoique de manière généralement plus extensive que sur le continent en termes de chargement/ha. L'île ne possède pas d'abattoir en capacité d'abattre des bovins adultes. Deux sociétés privées assurent le transport d'animaux vivants vers l'abattoir continental. Ce dispositif est utilisé pour le passage d'environ 200 bêtes par an. Le magasin de produits fermiers « Au coin des producteurs » ré-importe une partie des carcasses sur l'île pour la vente directe, la transformation finale étant faite dans la salle de transformation du magasin sur l'île. Cette organisation permet aux éleveurs de garder un meilleur contrôle sur la filière. D'autres bovins sont achetés par le transporteur et sont valorisés sous le label « viande bovine des embruns », porté par une association regroupant not la majorité des éleveurs de l'île et deux bouchers. Ce label permet d'offrir un prix supérieur aux agriculteurs grâce à un débouché assuré et à une demande importante. L'avenir de cette filière reste cependant fragile : les opérateurs de transport et de découpe sont membres du bureau de l'association et limitent la possibilité de faire appel à d'autres partenaires. Les éleveurs paient aujourd'hui les deux tiers du coût du transport des animaux vers le continent ce qui limite pour eux la rentabilité de la filière VBE.

Viticulture à l'île de Ré : Dix communes constituent la communauté de communes de l'île de Ré (85 km²). Le pont reliant l'île à la Rochelle est gratuit pour les résidents de l'île, payant pour les autres visiteurs. L'île bénéficie d'un un microclimat doux, mais le territoire est sensible aux tempêtes et au risque de submersion marine. La production viticole s'articule autour de trois produits : les vins de pays, le pineau et le cognac, représentant chacun 1/3 de la production en chiffre d'affaires. La coopérative permet de mutualiser les coûts de vinification mais aussi de produire un volume conséquent pour pouvoir discuter avec les négociants venant acheter le vin sur l'île. Aujourd'hui les producteurs de la coopérative vendent l'intégralité de la production sur place, la vinification ainsi que la distillation sont réalisées dans les locaux de la coopérative. 70 à 80 % de la production sont vendus sur l'île. La vente locale permet d'être moins sensibles aux changements brusques des cours du cognac. L'AOC Pineau s'étend dans les départements de Charente et Charente-Maritime, mais des tentatives de commercialisation dans tout le grand ouest ont échoué faute de rayonnement du Pineau hors de son territoire.

L'analyse de ces trois filières nous a permis d'identifier 5 domaines qui se combinent pour infléchir la trajectoire de ces filières insulaires et les différencier du continent : climat, foncier et bâti, discontinuité territoriale, identification commerciale des produits, acteurs de la filière.

Climat : un microclimat propice a été mentionné lors des entretiens dans les trois îles, avec des répercussions qui semblent objectives sur la précocité des productions végétales. L'exposition au vent est un atout pour les cultures telles que la pomme de terre ou la vigne car ce dernier à un effet asséchant sur les feuilles ce qui diminue le développement du mildiou. En revanche les tempêtes et l'exposition aux embruns diminuent la production et augmentent les coûts relatifs. Le degré d'insularité exerce un effet : à Belle-Ile et dans une moindre mesure à Batz, les tempêtes impactent les liaisons avec le continent avec des traversées annulées. Elles diminuent la production et augmentent les coûts relatifs. A Ré, le pont met les transports à l'abri des principaux aléas climatiques

Foncier et bâti : pour l'accès au foncier, les agriculteurs insulaires sont soumis à fois, à la pression des résidents secondaires et des zones protégées. Les solutions informelles et précaires pour établir un accord entre propriétaire foncier et agriculteurs sont beaucoup plus fréquentes que sur le continent, occasionnant une certaine précarité. Le contexte insulaire génère aussi des difficultés d'accès au bâti en particulier pour les jeunes agriculteurs. Les bâtiments agricoles sont rares, coûteux, en construire de nouveaux est drastiquement limité par les lois d'urbanismes.

Transports et discontinuité territoriale : La discontinuité territoriale avec le continent s'impose comme l'argument d'évidence pour souligner les conditions spécifiques de la production agricole insulaire, tant pour l'approvisionnement en amont (intrants, machinisme) que pour le transport des produits vers l'aval de la filière.

Le degré d'insularité joue un rôle important : La forte dépendance de Belle-ile pour le transport par bateau a imposé une situation de quasi-monopole opérée par les deux entreprises continentales de transport de bétail, avec peu de leviers de négociation pour les éleveurs. A Batz, la société insulaire "Transport de Fret", qui implique les agriculteurs de l'île, a obtenu la

délégation de service public : les agriculteurs et quelques autres îliens ont repris une certaine maîtrise de la liaison avec le continent. Elle propose des tarifs spéciaux pour les agriculteurs insulaires. Tout en restant une contrainte, l'organisation du transport est considérée comme satisfaisante. La faible distance au continent (qui limite le temps et le coût de transport, et l'effet des intempéries) se double d'une relative maîtrise du transport par les acteurs de l'île : l'effet de l'insularité s'en trouve atténué pour la commercialisation des produits. Le fait que les produits transportés soient végétaux plutôt que des animaux vivants facilite encore les choses si l'on compare à la filière bovine de Belle-Ile, qui subit un très fort degré de contrainte. A Ré, l'investissement public n'a pas été garanti par une subvention au transport maritime mais par une contribution à la construction du pont.

Identification commerciale des produits : dans les trois îles on observe une différenciation des produits sur la base de leur origine insulaire. C'est bien un facteur d'identification économique. L'insularité procure une « promesse de différence » (Le Velly, 2017) centrée sur l'argument insulaire, et adressée en bout de chaîne, aux consommateurs par l'intermédiaire des distributeurs : « pommes de terres primeurs de l'ile de Batz », à Belle-Ile « viande bovine des embruns », le magasin de produits fermier « au coin des producteurs » et « Ilrhea Pineau des Charentes territoire Ile de Ré » constituent quatre marques structurantes.

A Belle-Ile et Batz, l'effet d'entraînement de ces identifications insulaire reste relatif, parce qu'atteindre le consommateur est compliqué, justement, par la situation insulaire. A Belle-Ile, La dépendance à l'égard de l'abattoir bovin continental complique la valorisation de la viande d'origine insulaire. La valoriser en circuits courts exige de la ramener dans l'île sous forme de carcasses après en avoir payé le transport aller (pour l'abattage) et retour (pour la vente directe), d'en organiser la découpe dans un atelier adapté (boucherie, magasin de producteurs ou ferme équipée) : seule une très petite quantité de la viande bovine belle-iloise parvient à être valorisée de cette façon dans l'île. A Batz, le contrat passé entre les producteurs et la coopérative continentale qui commercialise les pommes de terre de l'île exige l'apport total des produits : la vente directe de produits (sur l'île ou sur les marchés du continent) est tolérée à la marge mais très limitée. A Ré, les produits en bouteille se commercialisent particulièrement bien en contexte touristique avec un stockage aisé, ce qui est moins le cas des pommes de terre de Batz par exemple, ni de certaines parties des bovins comme les bas morceaux peu consommés par les touristes.

L'attente des consommateurs à l'égard de la « promesse de différence » des produits insulaires est importante et se passe relativement de labels. A Ré, tous les producteurs de Pineau de l'ile de Ré signalent explicitement l'origine de leur produit, cette opération est pour eux facilitée par la prédominance de la vente directe ou en circuits courts. A Batz, la simple utilisation du nom de l'île pour les pommes de terre primeurs a l'avantage de satisfaire bios et conventionnels sans être contraignante. En revanche identifier ainsi d'autres légumes se heurte à la dépendance des producteurs à l'égard de la coopérative continentale : identifier ces légumes comme originaire de l'ile nécessiterait de les séparer des légumes continentaux durant leur stockage, leur transport, leur revente : si les volumes de pommes de terre le permettent, l'effet escompté en regard de la charge économique et organisationnelle semble trop faible pour les autres légumes.

De faibles volumes ne peuvent donc reposer sur la seule origine insulaire, il faut définir un label permettant éventuellement d'augmenter encore la valeur ajoutée des produits. Cependant tenter d'objectiver la différenciation des produits insulaires par un label se heurte à la difficulté de définir un contenu convenant à tous : associer la différence insulaire à une différence de méthodes de production ou de transformation n'a en effet rien d'une évidence. Pour le label « Viande bovine des embruns », le cahier des charges imposé à la fois aux producteurs (insulaires, dont les profils professionnels sont variés) et aux transformateurs (continentaux, avec plusieurs abattoirs et ateliers de découpe impliqués dans la valorisation de la viande bovine de l'île) se montre sélectif. Toute la viande insulaire n'en bénéficie pas, en dépit d'une forte demande pour les produits concernés.

Acteurs de la filière : le système d'acteurs des filières insulaires se montre plus clos que les systèmes continentaux, avec un certain « entre soi ». La charge de coordination des projets est partagée entre moins d'acteurs que sur le continent, ce qui procure des avantages (l'interconnaissance et le caractère nécessairement plus multi-compétent des acteurs permet de résoudre des situations complexe). Cette situation est palliée par l'extension des activités de certains acteurs au-delà de leurs missions initiales, source d'innovations et de meilleures coordinations des actions. La régulation des conflits relève de dynamiques spécifiques, avec là aussi des avantages (la perspective de partager pour longtemps le même territoire de vie impose de faire un effort pour préserver les relations pour l'avenir ; en revanche les situations de rupture éventuelles risque davantage de rester sans issue, faute de tiers vers qui se tourner pour rebondir). La difficulté à atteindre cette masse critique à l'échelle insulaire s'exprime également en aval de la filière, lorsqu'il s'agit d'investir dans des infrastructures de transformation. **A Ré,** la forte identité de la coopérative repose sur un entre-soi qui lui procure aussi sa stabilité.

Degré d'insularité et taille du territoire insulaire se combinent : A Belle-Ile, le réseau d'acteurs se montre lacunaire dans le domaine du conseil, de l'accompagnement et de la coordination des actions agricoles insulaires : chambres d'agricultures, SAFER, groupes de développements sont moins présents en nombre et en fréquence auprès des agriculteurs insulaires dans les cas étudiés. C'est le cas également à Batz, les prestations de conseil et l'organisation de l'aval sont fournies par la coopérative, ce qui externalise hors de l'ile le réseau d'acteurs mobilisé dans ce domaine. A Ré, les besoins de conseils de la coopérative insulaire sont régulièrement complétés par des personnes et des services continentaux. L'île (qui est approximativement de la même taille que Belle-Ile) est par ailleurs plus peuplée et compte davantage d'agriculteurs, ce qui renforce son système d'acteurs insulaire (chemin « inversé » de ce que l'on observe à Batz, une situation permise par le pont, la grande taille de l'ile, le nombre important de producteurs et la robustesse de la coopérative viticole insulaire).

Il existe bien un potentiel de différenciation des produits d'origine insulaire auprès des consommateurs, avec une demande, une solvabilité et un degré de confiance élevé à l'égard de ces produits, et, semble-t-il, dans nos trois études de cas, des conditions climatiques plutôt favorables. Valoriser ce potentiel nécessite cependant de parvenir à maintenir l'identification des produits jusqu'au dernier maillon de la filière, auprès des consommateurs. Cinq spécificités se combinent pour infléchir cette trajectoire des produits insulaires : le climat, l'accès au foncier

et au bâti, la discontinuité territoriale et l'organisation des transports, l'identification commerciale des produits insulaires, la composition et l'organisation du système d'acteurs composant la filière, notamment les agriculteurs.

Deux facteurs importants se combinent pour infléchir la trajectoire commerciale des produits agricoles d'origine insulaire (figure 1) : un facteur spatial (distance au continent, organisation des transports), et un facteur social (densité et degré d'organisation du système d'acteurs insulaires, en particulier des agriculteurs).

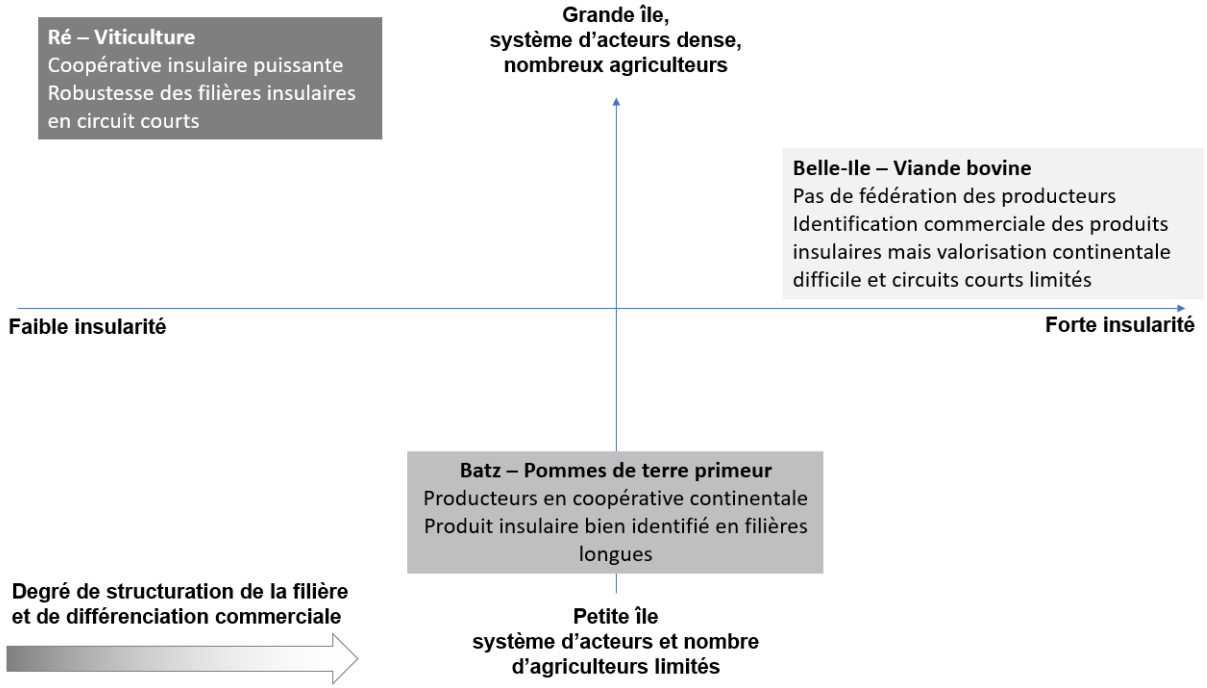


Figure 2 : Facteurs d'infléchissement de la trajectoire commerciale des produits agricoles d'origine insulaire (Source : C. Darrot, 2022, projet Sofiane)

C'est finalement à Ré, territoire moins insulaire, plus peuplé (nombre et variété accrue des acteurs, débouchés commerciaux plus nombreux et stables, interactions plus continues avec le continent, nombre plus important d'agriculteurs) que la vente directe s'est révélée la plus facile à structurer. D'une manière générale, la valorisation du caractère insulaire des produits (viticoles) insulaires s'y montre la plus importante des trois iles comparées. A l'opposé, Belle-Ile cumule un fort degré d'insularité et un système d'acteurs plus limité et moins structuré, en particulier dans le domaine agricole, en raison d'une densité de population (dont agricole) plus faible. La filière « viande bovine des embruns » est impactée par ces deux facteurs limitants, qui produisent un effet sur l'ensemble des cinq facteurs qui caractérisent les filières insulaires. Batz se présente comme une situation intermédiaire, tant pour le degré d'insularité et la densité de population (agricole) qu'en matière de valorisation des produits agricole de l'ile. Certes la pomme de terre primeur insulaire bénéficie d'un avantage commercial réel, mais c'est à travers une filière continentale dont la maîtrise échappe aux agriculteurs de l'ile. Cette valorisation se limite aux pommes de terre, qui représentent de gros volumes, sans s'étendre aux autres légumes produits dans l'ile.

C'est sur ces deux facteurs à la fois qu'il faut envisager l'intervention publique si l'on veut soutenir le potentiel de différenciation des filières insulaires, cela a fortiori lorsque l'ile est plus distante du continent, moins densément peuplée : l'action publique devrait alors porter sur les cinq spécificités de différenciation de ces filières.

3.4. Répondre aux défis du développement agricole sur les îles atlantiques : trois études de cas

Les études de cas qui suivent ont été sollicitées par les membres du RAIA. Elles ont répondu à des interrogations précises et localisées, dans une perspective de production de connaissances immédiatement mobilisables pour l'action des commanditaires.
Elles illustrent à chaque fois une facette des activités en place ou désirées et certains de leurs défis.

3.4.1. Foncier à Belle-Ile

A Belle-Ile-en-Mer, une convention de partenariat réunit depuis 2018 les acteurs-clés de l'action foncière pour le secteur agricole : les quatre communes de l'île, la Société d'aménagement foncier et établissement rural de Bretagne (Safer), la CCBI (communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer) ainsi que le CPIE (Centre permanent d'initiatives pour l'environnement). Afin de renforcer les moyens d'analyse et d'aide à la décision de ce collectif, l'un de ses membres, le CPIE, également membre fondateur du RAIA, a sollicité l'équipe pour produire un diagnostic foncier de l'île. Confié en 2018 à une promotion d'une quarantaine d'étudiants de M2 l'Institut Agro de Rennes en cours de spécialisation en Génie de l'Environnement, la démarche s'est plus précisément orientée vers la production d'un outil d'aide à la décision pour un contexte précis : au moment de démarrer ce travail, la CCBI annonçait disposer des moyens économiques suffisants pour acheter 5 ha de terres agricoles par an afin de constituer une réserve foncière destinée soit à de futures installations agricoles, soit à consolider les ressources foncières d'exploitations déjà en activité. Pour autant, l'identification des terres les plus intéressantes pour de tels projets n'allait pas de soi, compte-tenu de la nature variée et hétérogène des critères à faire valoir : positionnement géographique, potentiel agronomique, valeur environnementale, cohésion des ensembles fonciers agricoles ainsi constitué…

Le travail déployé par les étudiants poursuivait dans ces conditions trois objectifs : mieux connaître le panorama foncier de l'île, produire une clé de décisions pour prioriser les hectares les plus intéressants à acheter par la CCBI, produire une méthode réplicable dans d'autres îles membres du RAIA.

Un contexte foncier sous tension : Belle-Île-en-Mer est une île agricole dans son histoire comme dans ses paysages. La nature du sol et le climat entretiennent des prairies aux qualités écologiques exceptionnelles. L'élevage ovin et bovin (lait et viande) représente 67% des exploitations agricoles. Richesse au plan écologique, géologique et paysagère, de nombreux sites sont classés "Espace Naturel Sensible (ENS)" ou "Natura 2000". Près de la moitié du

territoire est utilisé constituée de terres agricoles, avec cependant une dynamique de déprise qui a des conséquences sur le paysage et la qualité des prairies. Les friches s'étendent en zone agricole, menaçant l'ouverture du paysage et le potentiel productif, et favorisent la prolifération d'espèces nuisibles à l'agriculture. Aujourd'hui un tiers du territoire de l'ile est couvert par la friche.
Les projets de nouvelles installations agricole dans l'île se heurtent à l'enfrichement et à l'émiettement du parcellaire agricole disponible, tantôt à la difficulté d'en identifier les propriétaires tantôt à une forte rétention foncière en raison de stratégies de spéculation et de projets immobiliers.

Les bases d'une méthode de diagnostic réplicable : les étudiants ont travaillé de manière interdisciplinaire, de manière à cerner à la fois les caractéristiques foncières de l'agriculture, la valeur agronomique et écologique des terres agricoles actuellement non exploitées (par conséquent intéressante pour un achat), et la manière dont les agriculteurs raisonnent le degré d'intérêt d'une parcelle disponible pour l'intégrer éventuellement à leur exploitation.
Pour ce faire, plusieurs cartes ont été mobilisées et mises à jour : carte des sols (pour l'approche agronomique), carte des friches (pour l'identification des espaces disponibles et de leur qualités agronomiques et écologiques), structures foncières agricoles à partir du RPG[3] (pour l'approche des structures foncières agricoles actuelles). Des relevés de terrain ont complété la mobilisation d'images SIG afin de mettre à jour des cartes anciennes ou incomplètes disponibles dans ces trois domaines. En complément, des entretiens avec la moitié des agriculteurs de l'île exploitant 80% du foncier agricole actuel ont été réalisés, afin d'approcher leur stratégie foncière.

Potentiel agronomique et écologique des friches : l'analyse agro-écologique s'est concentrée sur les espaces agricoles non exploités et retournés à la friche : c'est en effet d'abord et surtout pour éviter cet abandon des terres agricoles de l'île que la commission foncière se mobilise. L'analyse révèle une variabilité très importante de la profondeur des sols de Belle-Île (15 à +120 cm). Les sols peu profonds (inférieurs à 40 cm) couvrent 72 % des superficies totales de Belle-Île. Les sols moyennement profonds (40 à 80 cm) et profonds (80 à 120 cm) ne représentent respectivement que 9 % et 19 % de la superficie de l'île : les friches de Sauzon et d'une petite partie de Bangor se développent sur des sols assez profonds avec un horizon organique (A) très épais. Les friches de la Commune de Palais et Locmaria sont quant à elles sur des sols peu profonds et acides.
Le potentiel agronomique des friches a été estimé par une approche à dire d'expert en combinant et hiérarchisant les critères pédologiques en classes d'aptitude. Les variables pédologiques sélectionnées sont principalement la profondeur, l'hydromorphie (Hydro), le pH, la réserve utile (RU), le pourcentage d'éléments grossiers (EG) et la conductivité électrique (CE). Il est important de noter que ces variables sont essentiellement liées à la disponibilité de l'eau pour la plante. Le potentiel agronomique de chaque parcelle de friche étudiée a été évalué de cette manière. Ce potentiel sera utilisé par la communauté de communes ainsi que par les agriculteurs lorsqu'il s'agira de prendre une décision quant à l'usage d'une des friches. Il s'agit en effet d'un des derniers critères de l'arbre de décision final que tous les étudiants ont produit.

Puis une matrice évaluant le potentiel agro-écologique des friches a été établie à partir des informations suivantes : surface, réglementation, type de sol (en UCS) et pourcentage de

3 Registre Parcellaire Graphique, établi pour les demandes d'aides européennes aux exploitations agricoles fournies par la PAC (Politique Agricole Commune).

prunelliers. En effet, le taux de présence des prunellier et le développement de ces derniers s'est révélé être le principal indicateur manié par les agriculteurs pour évaluer le potentiel d'une parcelle en friche : il faut en effet disposer de l'accès à un broyeur forestier pour débarrasser une parcelle de prunelliers très développés. En parallèle, l'empilement des contraintes réglementaires sur une parcelle donnée était appréhendé comme potentiellement contraignant pour maintenir ou rétablir la vocation agricole de certaines parcelles.

Une première clé de décision fondée sur ces critères agro-écologiques a été fournie à la CCBI, dans laquelle l'évaluation de l'intérêt agricole d'une parcelle en friche se décompose en quatre étapes :

Étape 1	**Étape 2**	**Étape 3**	**Étape 4**
Réglementation 1 ?	Présence d'habitat d'intérêt ?	Habitat dégradé ?	Forte présence de prunelliers ?
Milieu d'intérêt écologique, gestion de la zone soumise à la décision du CCBI et des propriétaires	Peut justifier la conservation et la protection du milieu		Définit la facilité et la rapidité d'utilisation de la terre pour l'agriculteur

Cette première clé de décision était assortie de quatre cartes produites par les étudiants : carte des réglementations agricole et de protection environnementale, carte de la qualité agronomique des sols évaluée selon les critères définis plus haut, carte des friches en fonction de leur taux de prunelliers d'une part, d'éventuels habitats protégés d'autre part.

Cependant, ces éléments ne suffisent pas à définir l'intérêt d'une parcelle en friche donnée pour les agriculteurs. L'enquête auprès de ces derniers a montré que des facteurs sociaux et spatiaux jouent un rôle prépondérant dans cet arbitrage, qu'il convient aussi de détailler.

Des stratégies foncières propres à l'insularité : l'enjeu pour l'agriculteur est de constituer des entités foncières aussi continues que possible autour du siège d'exploitation. Le potentiel agronomique du sol figure au second plan dans les préoccupations de l'agriculteur lorsqu'il s'intéresse à une nouvelle parcelle. (Cependant, lors du diagnostic foncier, afin de pouvoir tenir compte de cet élément le moment venu, une carte des sols a été mise à jour à partir de documents partiels existants et de prélèvements de sols sur le terrain). Du point de vue des agriculteurs, le degré d'enfrichement est également un demi-problème seulement : si la parcelle est très intéressante par ailleurs, l'intervention du broyeur forestier (et occasionnellement du feu, avec ou sans autorisation) règle la question. Cette solution n'est cependant pas applicable dans les vallons, trop accidentés pour faire passer le broyeur. La position géographique de la parcelle

est donc déterminante : zone mécanisable ou pas d'abord, ensuite continuité du parcellaire avec l'existant ou pas.

Tout en étant très particulière, cette situation n'est pas vécue comme trop difficile par les agriculteurs, qui savent comment organiser leur accès au foncier dans cet univers très coloré par la codification sociale des bonnes relations et du contrat honnête moralement et économiquement. **Face à une nouvelle parcelle, l'agriculteur s'intéresse surtout à sa position géographique** (mécanisable ou pas, continuité ou proximité avec son propre parcellaire) **puis au statut du propriétaire**. Son raisonnement s'ordonne comme suit pour décider comment négocier l'accès au foncier : possibilité de rencontrer le propriétaire (qui vit parfois très loin et ne vient pas), possibilité de passer un accord avec lui, ou dans le pire des cas de squatter la parcelle si elle est très intéressante (en continuité avec le foncier de l'exploitation) et que le prioritaire l'a manifestement désinvestie (cas tout de même rare, mais pas nul)

Le statut informel du foncier est spectaculairement important à Belle-Ile, avec un éventail varié de modes d'accord avec le propriétaire : : 11 % des terres font l'objet d'un bail rural (contre 60% en moyenne en France), 27% sont la propriété des exploitants (contre 21% en France en moyenne), 62 % du foncier agricole de l'île ne fait l'objet ni d'un titre de propriété pour l'agriculteur, ni d'un bail rural (55% par accord oral, 7% sans accord du tout lorsque le propriétaire n'est pas identifiable).

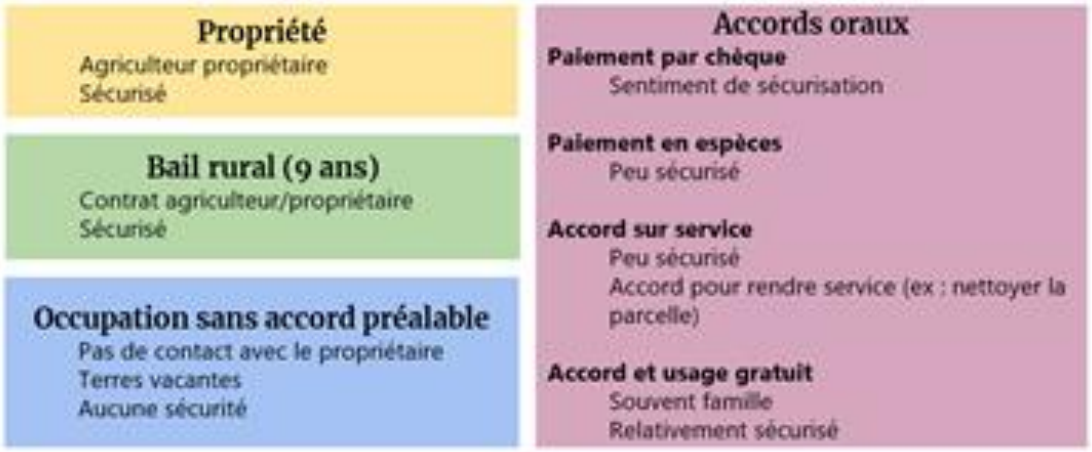


Figure : Types d'accords fonciers formels et informels identifiés entre propriétaires et agriculteurs à Belle-Ile-en-Mer

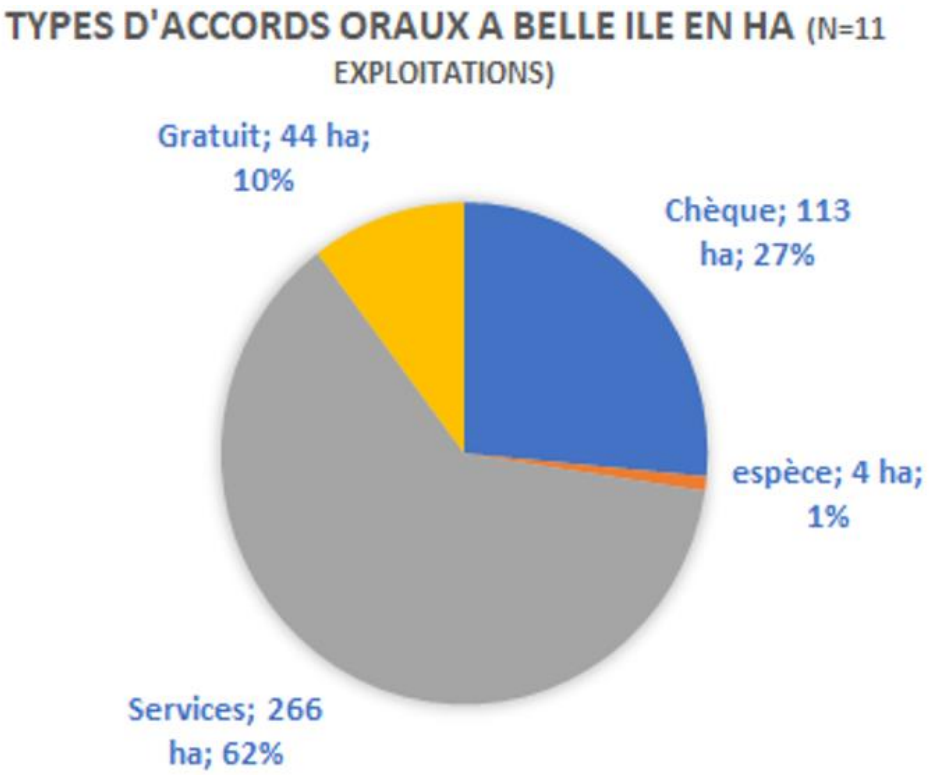


Figure : Part des divers modes de contrepartie pour l'occupation foncière agricole à Belle-Ile-en-Mer

Ce contexte très particulier complexifie la réflexion publique, et la réponse à la question initiale soumise pour la mission foncière : **faut-il rendre plus officiel le statut foncier, quitte à rendre certaines transactions impossibles** en cherchant à les formaliser alors qu'elles le sont actuellement sous forme informelle ? Les entretiens avec les agriculteurs, avec les propriétaires fonciers et avec les acteurs publics fonciers de l'île rendent compte d'un débat contrasté. D'un côté, on peut plaider en faveur d'une formalisation des accords fonciers agricoles entre propriétaires et locataires afin de faciliter les transmissions d'une génération à l'autre, et de protéger les agriculteurs d'un retrait soudain du foncier qu'ils exploitent faute d'un contrat qui les protège dans leur transaction avec le propriétaire. Le manque de foncier agricole officiellement disponible a également une influence sur l'installation de nouveaux agriculteurs qui ont énormément de difficultés à rassembler des terres pour s'installer. A cela s'ajoute la difficulté de construire un bâtiment agricole en dehors des sièges d'exploitation existants. D'un autre côté, les échanges de foncier informels et provisoires, ainsi que les échanges informels de services autour du foncier, caractérisent le milieu insulaire. Le maintien de l'agriculture insulaire passe peut-être aussi par la reconnaissance de cette spécificité : c'est notamment ce que plaident certains agriculteurs.

3.4.2. Ravageurs

Cette approche a reposé sur le mémoire de M2 d'Alienor Miscopein.
Dans un contexte de relocalisation alimentaire insulaire, il est important de comprendre les freins à la production agricole. La présence d'une petite faune sauvage abondante,

provoquant des dégâts sur les cultures, a été identifiée sur les îles atlantiques françaises. L'objet de l'étude est de caractériser d'une part le phénomène de prédation des cultures à Belle-Ile, et d'autre part les positionnements des agriculteurs et acteurs concernés sur les mesures de gestion, afin de proposer des pistes de travail en faveur d'une gestion intégrée sur les îles. Pour ce faire, nous avons réalisé des entretiens auprès de 15 agriculteurs de Belle-Ile, 11 acteurs et une expérimentation de quantification des dégâts en utilisant le principe de l'exclos.

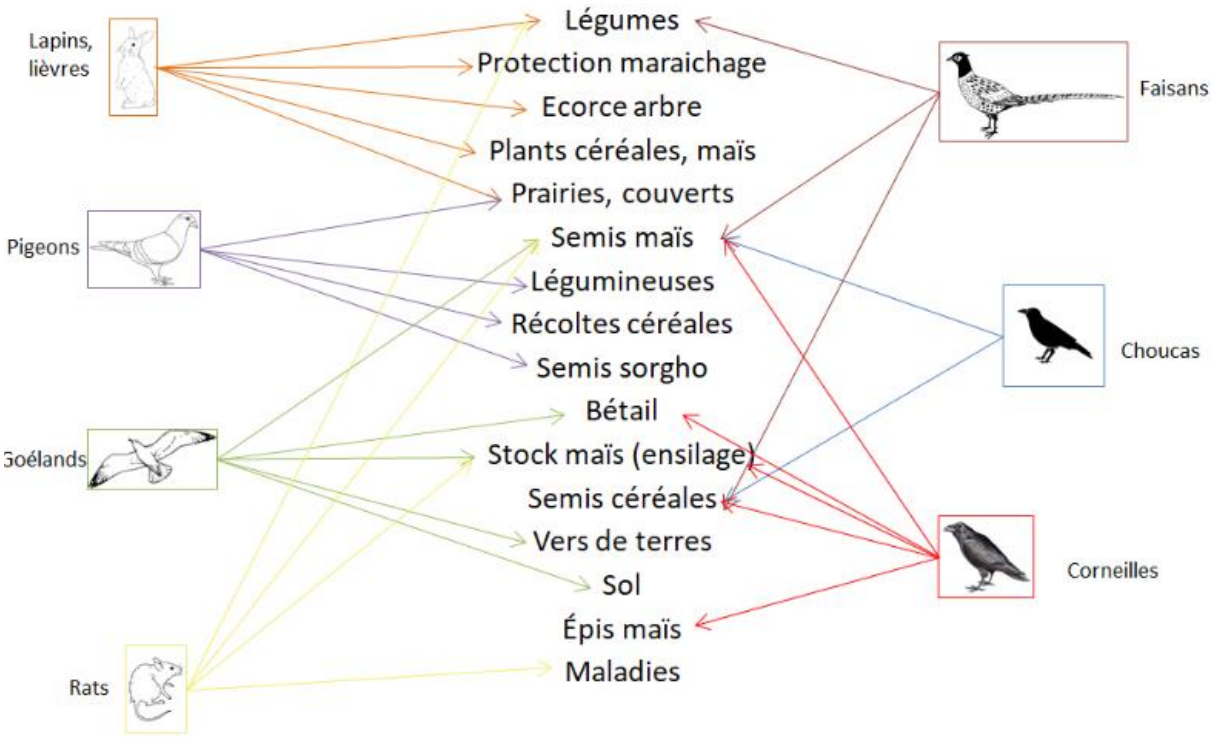


Figure : Panorama des espèces identifiées par les agriculteurs comme responsables de dégâts

Sept espèces (faisans, lapins, pigeon, rat, corneille, goéland, choucas) causent des pertes importantes sur la production fourragère, céréalière, maraîchère mais aussi sur le sol, le matériel de stockage ou de protection et directement sur le bétail. Le manque de chasse et la présence de friche, révélant un potentiel effet de concentration de ces animaux, sont des facteurs explicatifs des dégâts. Les expérimentations révèlent une moyenne de 20% de dégâts sur les parcelles, d'autant plus important que le taux de friche est haut autour de la parcelle.

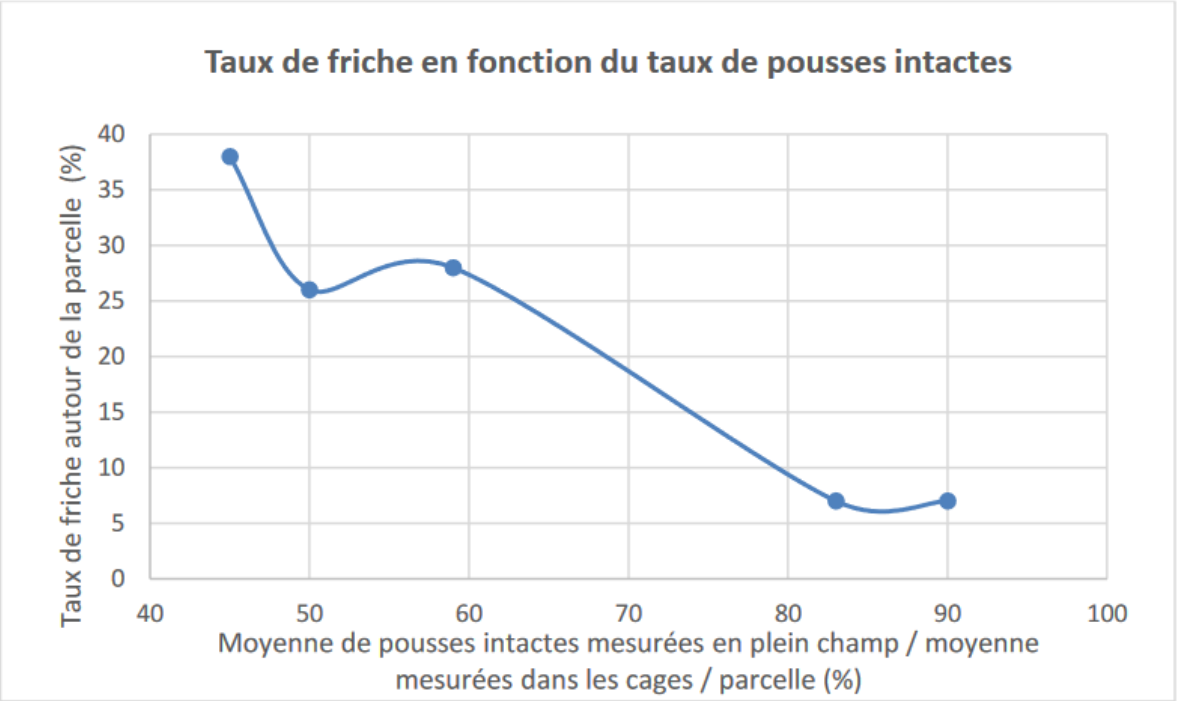


Figure : Graphique du taux de friche en fonction du taux de pousses intactes. Plus il y a de la friche autour de la parcelle, plus il y a de pousses prélevées ou abrouties en plein champ par rapport aux zones protégées.

Les agriculteurs ont testé une diversité d'adaptation, sans grand succès, et s'appuient sur l'intervention d'autres acteurs, locaux ou départementaux. Les mesures de gestion s'envisagent à différentes échelles spatio-temporelles et logiques d'action (destruction, adaptation) selon les acteurs.

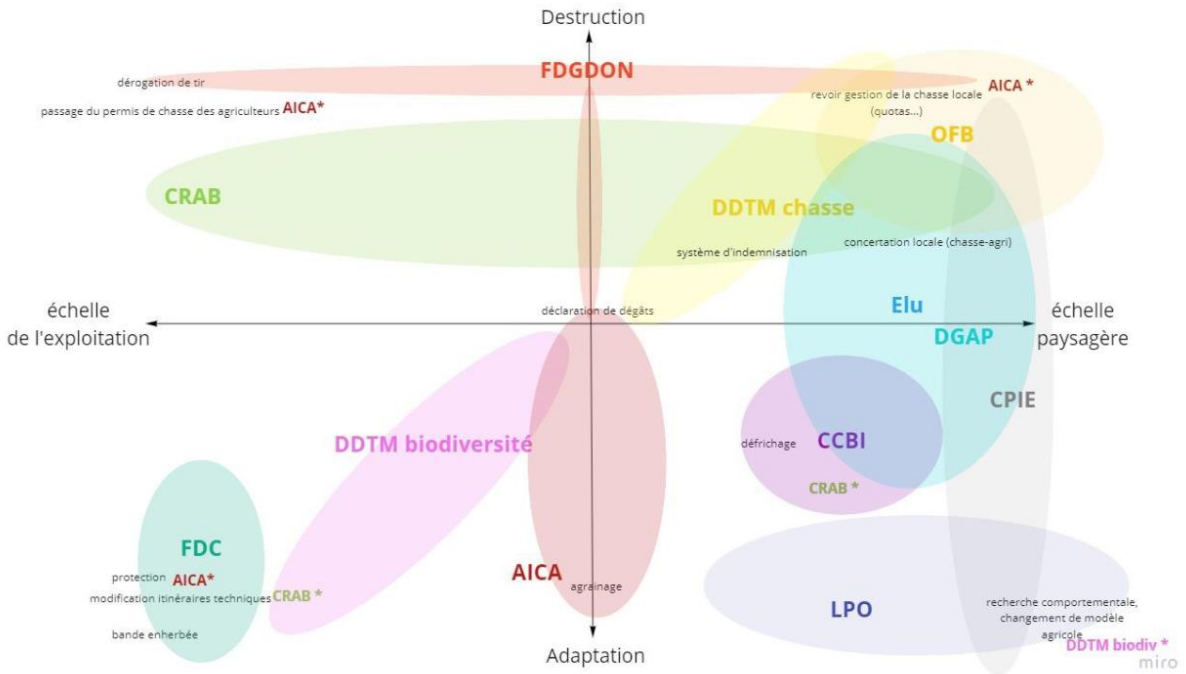


Figure : Schéma des positionnements des acteurs sur les modalités de gestion

Parmi les préconisations d'actions, la concertation et le dialogue d'acteurs, en particulier entre le monde de la chasse et de l'agriculture, ainsi que la nécessité d'étudier les dynamiques écologiques de certaines espèces, paraissent essentiels.

3.4.3. Les dynamiques professionnelles salicoles

Le projet de recherche s'est concentré sur les dynamiques agricoles, en excluant les sauniers, faute de temps pour traiter cet objet. Néanmoins, afin de répondre à une demande de production de connaissance de la part de notre partenaire sur ce sujet, une étude cas à l'île de Ré a été menée sous la forme d'un stage de Master 2. L'objectif était triple : caractériser les systèmes de production salicoles et leurs trajectoires de transformation dans leur environnement structurel ; analyser les liens entre parcours biographiques des sauniers et systèmes productifs ; analyser la gouvernance plurielle du marais et en conséquence, ces effets sur l'autonomie au travail des sauniers.

La production salicole sur l'île de Ré est attestée dès le Moyen-Âge. Jusqu'à une période récente, c'était une activité exclusivement exercée en complément d'une activité principalement agricole. A partir de la moitié du XIX° siècle, la saliculture est sujette à de grandes crises commerciales et la production connaît un long déclin tout au long du XX° siècle. Dans ce contexte, après plusieurs étapes de structuration de la profession, la coopérative salicole est créée en 1942 et réunit l'ensemble des producteurs. Dans les années 1990, la Communauté de communes s'engage pour le redéploiement des activités salicoles sur l'île avec une grande diversité de partenaires (professionnels, Chambre d'agriculture, Conservatoire du littoral, LPO, etc.). Plusieurs dispositifs de régulation de l'accès au métier et de soutien financier sont mis en place. Depuis, l'emprise spatiale des marais salants et le nombre de professionnels ne cessent de progresser. Plusieurs évolutions du métier sont aujourd'hui constatées : le métier était avant tout pratiqué en complément de revenu, alors qu'aujourd'hui la norme se déplace vers une pratique en mono activité. La deuxième évolution notable concerne la main d'œuvre historiquement mobilisée pour l'activité salicole, essentiellement familiale et rétaise d'origine. Aujourd'hui, peu de rétais pratiquent cette activité, laissant la place aux néo-insulaires hors cadre familial. Le troisième constat porte sur la production croissante de fleur de sel, alors qu'avant la relance, seul du gros sel était produit dans une perspective de commercialisation. Enfin, alors que les sauniers étaient auparavant exclusivement réunis en coopérative, le nombre d'installations en indépendant augmente.

Bien que le nombre de sauniers indépendants progresse, la coopérative regroupe toutefois 70% des sauniers de l'île. Au-delà de la catégorisation binaire coopérateur/indépendant, l'étude du fonctionnement des exploitations révèle des configurations multiples et complexes qui lient principalement la taille de l'outil de production de l'entreprise (évaluée en nombre d'aires saunantes), la forme organisationnelle (indépendant ou coopérateur), la combinaison d'activités (pluri ou mono), l'orientation de la vente (en gros, au détail ou en direct), le type de production (rapport fleur de sel/gros sel) et la trajectoire socioprofessionnelle du saunier.

L’origine du saunier a une influence forte sur la combinaison d’activités et la forme organisationnelle. Les rétais se tournent plus facilement vers la pluriactivité (ou en complément de retraite) dans la continuité de la pratique familiale. Les néo-insulaires, en reconversion professionnelle majoritairement, envisagent plus facilement la mono-activité et sont le plus souvent coopérateurs. Par ailleurs, certains sauniers s'accommodent de la pluriactivité, envisagée comme un état transitoire, afin de consolider leur outil de production lors des premières années d’installation. La forme organisationnelle et l’orientation de la vente se définissent le plus souvent par les réseaux de socialisation dès la découverte du métier, les opportunités commerciales du moment (demandes des opérateurs en aval) et tiennent compte de la conception que le candidat se fait du métier (préférence pour la production et/ou goût pour la vente directe) ainsi que son impact sur la qualité de vie envisagée au travail et hors travail. Ces choix technico-économiques dépendent aussi des opportunités foncières (taille des marais disponibles) lors de l’installation. Le nombre d’aires saunantes sera généralement supérieur pour ceux qui pratiquent la mono-activité et se concentrent sur la vente en gros. La production de fleur de sel, rémunératrice mais gourmande en main d’oeuvre, nécessitera quant à elle un arbitrage collectif pour les coopérateurs ainsi que pour les indépendants liés au principal grossiste de l’île, tandis que les sauniers privilégiant la vente au détail et directe pourront s’y consacrer majoritairement voire exclusivement et renoncer à la production de gros sel. Quelques soient les sauniers interrogés, tous partagent une perception très positive du marais comme lieu de travail. Être saunier procure une sensation d’indépendance et de liberté qui permet d’avoir au quotidien “pour seul patron, la météo et le marais”, dans un cadre privilégié. Les rétais entretiennent un patrimoine familial et tous participent à faire vivre un patrimoine local considéré comme exceptionnel, de par sa richesse et sa fragilité environnementale, ainsi que ses caractéristiques paysagères et culturelles.

La relance des activités salicoles a été précédée d’un phénomène de patrimonialisation des espaces de marais toujours en cours. Cette patrimonialisation implique de nombreux acteurs (CdC, Cdl, DREAL, LPO, etc.), réglementations (site classé, Natura 2000, etc.) et dispositifs de maîtrise foncière publique relatifs à la protection de l’environnement et des paysages, qui interviennent dans la régulation des activités professionnelles. Les marais sont particulièrement reconnus pour l’avifaune qu’ils accueillent grâce à une gestion hydraulique dynamique effectuée pour la production salicole. A partir des enquêtes, trois finalités attribuées au marais ont pu être identifiées : paysage, environnement, production à vocation économique). Depuis leur création, les marais salants ont été façonnés et entretenus dans un objectif de production. Les enjeux environnementaux et paysagers ont fait leur apparition plus tard, en lien avec la mise en tourisme massive de l’île dans la seconde moitié du XX° siècle. Ces deux finalités, environnementale et paysagère, bien que plus récentes, ont acquis une importance majeure. Les évaluations environnementales et paysagères sont aujourd'hui incontournables pour tout projet à finalité économique et peuvent être bloquantes. La finalité salicole de parcelles apparaît désormais en retrait derrière ces deux finalités environnementale et paysagère. Le plus souvent, un dialogue de fond et de long terme animé par l'association AEMA (qui monte, porte et réalise les dossiers de travaux en marais) permet d'accorder les sauniers et les acteurs de l'environnement et du paysage. Cependant, certains dossiers font émerger des points de friction,

actuels ou en devenir. D'une manière générale, on assiste à une institutionnalisation des procédures d'installation et de travaux visant à réguler les activités professionnelles, en fonction des représentations de l'espace (environnement, paysage) autres que la finalité productive. Ces finalités environnementales et paysagères contribuent également à alimenter l'attractivité touristique des marais et plus généralement de l'île. Dans ce contexte, une nouvelle fonction est en voie d'intensification, relative à la commercialisation du sel en vente directe et libre service, et prend la forme de stands disséminés dans les marais. Cette fonction, non issue des institutions, n'est pas sans poser de nouvelles questions à l'ensemble des acteurs sur les usages "acceptables" qui peuvent prendre place dans les marais.

3.4.4. Pastoralisme à Noirmoutier

Dans une perspective générale d'éco-gestion des espaces naturels sous gestion publique, le service environnement de la communauté de communes de Noirmoutier a cherché à savoir s'il serait intéressant de développer une activité éco-pastorale itinérante sur divers espaces, plutôt qu'un entretien mécanique actuellement assuré par la puissance publique. A Noirmoutier, des surfaces très variées faisaient l'objet de cet entretien mécanique, ou d'une absence de valorisation de la ressource fourragère : dunes, marais, abords de station d'épuration, bossis de marais salants… Il s'agissait de savoir si la qualité, la disponibilité saisonnière, et l'organisation spatiale de ces divers milieux permettait d'envisager qu'un éleveur vive de son activité éco-pastorale. La communauté de communes aurait dans ce cas contribué à la négociation de conventions de mise à disposition par la puissance publique (communauté de communes, mais aussi département et région) et par les propriétaires privés.

Cette question a fait l'objet d'un travail de la promotion d'étudiants en M2 de l'Institut Agro de Rennes, en cours de spécialisation en Génie de l'Environnement, soient une quarantaine d'étudiants. Ceux-ci ont retraduit cette commande sous la forme suivante :
Comment valoriser les surfaces fourragères propriété de la puissance publique potentiellement disponibles sur l'île de Noirmoutier de manière écologiquement viable pour les gestionnaires et économiquement rentable pour l'éleveur, sous la forme d'un contrat de mise à disposition du foncier pour un éleveur spécialisé dans cette activité ?

Des ressources fourragères moins importantes que prévu : la ressource fourragère disponible sur les surfaces initialement envisagées (206 ha) a fait l'objet d'une triple évaluation : disponibilité fourragère au moins une partie de l'année, accessibilité physique de la parcelle, accessibilité sociale selon l'accord du gestionnaire. Au final, seuls 51 ha remplissent ces trois conditions. Une carte dynamique a été établie quinzaine par quinzaine, afin d'évaluer les lieux et la quantité de fourrage disponible : ce mode de représentation cherchait à refléter la logique de pastoralisme itinérant envisagée.
Puis, en fonction de la qualité de la ressource fourragère de chacun de ces espaces, un chargement potentiel en brebis a été calculé, parcelle par parcelle d'abord puis au total. Sur les 51 ha disponibles, un troupeau de 100 à 125 brebis-mères est envisageable. Une race rustique à viande est retenue, l'hypothèse de la production laitière ayant été écartée en raison de la difficulté que représente la traite au champ dans ce modèle écopastoral itinérant.

Un accès aux espaces à négocier : Majoritairement les acteurs montrent un avis positif quant à leur implication dans la mise en place de ce projet. Cependant, certains acteurs expriment des réserves assez fortes à l'égard d'un projet d'écopâturage, liées à la compatibilité entre les usages actuels des espaces et l'hypothèse de l'élevage. C'est le cas des ostréiculteurs, qui se montrent opposés à la présence des moutons aux abords des zones ostréicoles pour des raisons sanitaires. Les sauniers se montrent très prudents, avec des conditions sévères pour l'accès des moutons une partie de l'année afin d'éviter la destruction des digues par les moutons, et une franche opposition durant la période où les marais salants sont en eau. Le conservatoire du littoral s'est également montré réservé : favorable au principe de ce projet, il souhaiterait, avant de donner son accord, disposer d'une étude identifiant les effets du pâturage sur l'équilibre écologique des dunes. Pour les autres acteurs publics, le projet est possible sous réserve de bien négocier les usages, ou même bienvenu sans réserve.

La vente en circuits courts indispensable à la rentabilité de l'exploitation : les conditions de rentabilité de cette activité pour l'éleveur ont été évaluées, à partir des données techniques retenues (100 à 125 brebis viande en race locale). La vente de laine procurerait un revenu si marginal, compte-tenu du cours de cette ressource, qu'elle peut être ignorée. Le revenu tiré de la vente de viande est extrêmement variable selon le mode de commercialisation retenu. 100 à 125 brebis représente un petit troupeau en regard de la taille moyenne des élevages de brebis à viande il est envisageable d'inclure un temps consacré à la transformation parmi les activités de l'éleveur, même si le temps consacré à la transhumance des brebis ne doit pas être minimisé dans la situation envisagée. Cet élevage pourrait produire environ 1500 kg de viande/an.
La vente en circuit long de carcasses d'agneaux bio procurerait (une fois les aides publiques perçues et les charges déduites) un revenu net d'environ 100 euros/mois : en d'autres termes, si ce mode de commercialisation est retenu, la réponse apportée à la communauté de communes est négative, l'installation d'un éleveur ne serait pas viable économiquement.
En revanche, la vente de viande en caissettes (sur l'île ou sur le continent tout proche et accessible par le pont) procurerait un revenu mensuel net de 900 à 1000 euros/mois. La restauration collective pour les cantines de l'île pourrait absorber jusqu'à la moitié de la production de cet élevage, si les menus sont adaptés pour incorporer davantage de viande d'agneau insulaire à la place de produits carnés équivalents.
Dans les deux cas, l'activité pourrait être complétée ponctuellement, durant l'été, de visites expliquées de ce mode d'élevage particulier (scolaires, touristes) qui pourraient compléter le revenu.

Une diversification des activités indispensable : Au-delà de cette variabilité relative du revenu en fonction des performances techniques de l'élevage (qui peuvent être assez variables selon les choix de race, et selon les choix techniques et économiques de l'éleveur pour la distribution de compléments alimentaires), on observe tout de même que le revenu escompté même en vente directe reste relativement faible dans ce modèle d'élevage spécialisé en viande ovine. La filière viande ovine en France (en systèmes conventionnels) ne survit que grâce aux aides PAC, le prix de la viande ne permettant pas de couvrir le prix des charges productives. Même si le revenu en vente directe de viande bio est a priori plus élevé, le très faible chargement de l'élevage proposé ici maintient le revenu assez bas.

Cependant, les échanges avec la commission environnement et avec les éleveurs en cours de projet ont conduit à souligner que s'en tenir à l'élevage spécialisé serait dommage dans ce cas spécifique : Les étudiants ont proposé deux pistes complémentaires qui peuvent achever de stabiliser le revenu de l'éleveur :

- **La piste de la diversification :** l'élevage ovin est une activité très saisonnière, avec un pic d'activités au printemps et en été. Cela permet d'envisager la possibilité d'activités de diversification, sous réserve de respecter la complémentarité saisonnière des pics de travail (ne pas ajouter une masse de travail supplémentaire au printemps et en été lors de la présence des agneaux). Les activités hivernales envisageables pourraient être par exemple de deux ordres, selon les compétences et les préférences de l'éleveur : **éducation à l'environnement** des espaces naturels sensibles et leur gestion (adressées aux classes surtout, vue la saison), **activités autour de l'âne** (également dans le cadre des activités d'éducation à l'environnement, ballades, etc). Sous réserve de respecter l'équilibre des charges de travail entre saisons, ces activités de diversification peuvent prendre toutes sortes d'autres aspects.

- **La piste du label local** : un label local, assez facile à mettre en place, permettrait de valoriser économiquement la contribution de cet élevage à l'entretien d'espaces naturels sensibles, au paysage de l'île et à l'origine insulaire même des produits. L'augmentation escomptée du prix de vente peut être significative. Les étudiants ont élaboré une proposition de label "Produit des dunes de Noirmoutier". La certification permettrait également d'augmenter de 50 % la valeur de vente des agneaux en carcasse. La valeur de vente sans certification est de 11 euros par carcasse en bio, elle est de 14 euros en vente directe bio (prix retenu pour le revenu estimé ci-dessus), et avec la certification, la valeur de vente moyenne est de 16,5 euros ce qui améliore le revenu escompté de 400 euros/mois (1350 euros/mois plutôt que 950 euros/mois). Choisir la marque pour valoriser les produits plutôt qu'une appellation d'origine présente l'avantage d'une plus grande simplicité de mise en oeuvre. La communauté de commune, qui gère la réserve naturelle de Sébastopol est donc au fait des relations entre pratiques d'élevage et écosystèmes constituerait donc un tiers de confiance pour posséder la marque et en gérer le cahier des charges.



Plusieurs contraintes du projet restent cependant à approfondir. En premier lieu, l'impact écologique du pâturage sur la dynamique de ces milieux naturels, dont certains sont protégés ou sensibles, doit être évalué plus en détail[4]. Les effets sur les dynamiques de la végétation viennent en premier lieu à l'esprit, mais il faut également considérer l'impact de la présence des moutons sur la faune, l'avifaune en particulier. En second lieu, la faisabilité de ce projet peut dépendre de l'accès à des bâtiments agricole, dont la disponibilité ou les possibilités d'implantation dans l'île sont extrêmement limitées. Le choix d'une race d'ovins rustiques peut permettre d'envisager de se dispenser de bâtiments d'élevage. Le stockage (en particulier de foin dont l'achat resterait indispensable pour les quelques mois d'hiver), une chambre froide et éventuellement un atelier de transformation seraient aussi nécessaires, ainsi qu'un lieu d'accueil du public.

4 Les étudiants ont ébauché une évaluation des impacts sur l'avifaune a été amorcée mais elle reste à approfondir et compléter.

4 Soutenir une agriculture externalités positives : contraintes et défis en contexte insulaire

4.1.L'action publique locale en matière agricole : cadre théorique et méthode de recherche

L'un des enjeux de ce programme de recherche, tant dans son versant opérationnel qu'académique, à consisté à mieux identifier les formes d'action publique qui ont - ou qui pourraient - avoir une influence sur les dynamiques agricoles insulaires. Dans sa démarche analytique, cette interrogation suppose de comprendre les rapports de pouvoir entre acteurs à différentes échelles, de mesurer les possibilités ouvertes ou non par le droit, et d'identifier les diverses sources d'influence et de pression (sociales, médiatiques, politiques, économiques…) susceptibles d'orienter les décideurs locaux vers des politiques volontaristes en faveur de l'agriculture.
Identifier et comprendre ces logiques d'action territoriales en faveur de l'agriculture a nécessité d'employer les ressources de plusieurs disciplines. La sociologie de l'action publique fournit des grilles d'analyse utiles pour comprendre, notamment, les processus qui aboutissent à produire des "problèmes publics" et à les prendre en charge à travers des initiatives publiques (Neveu 2015). La notion de "production" (ou construction) des problèmes publics renvoie au fait qu'une situation qui apparaît problématique sur le plan collectif n'est jamais donnée comme "naturellement" problématique : ce jugement résulte du travail d'acteurs multiples (experts, élus, administrations, médias, militants associatifs, victimes…) qui doivent disposer de ressources suffisantes pour imposer leur vision des enjeux au détriment d'autres visions potentiellement concurrentes. Souvent les décalages de ressources et d'intérêts (accès aux médias, expertise spécifique, compétition électorale…) entretiennent des rapports inégalitaires entre acteurs qui peuvent contribuer à ce qu'une situation problématique pour certains acteurs n'apparaisse jamais à l'agenda de l'action publique, tandis que des sujets qui pourraient paraître de second ordre occupent au contraire les débats médiatiques et politiques (Gusfield, 2009 [1981]). Précisément, le RAIA a été constitué pour porter à l'attention publique le problème du soutien à l'agriculture dans les îles atlantiques, et promouvoir certaines solutions pour y répondre. En s'associant avec des équipes de recherche, le RAIA s'efforce de favoriser la production d'informations et d'expertises inédites sur l'agriculture insulaire, de manière à crédibiliser sa perception de la situation, voire à identifier les voies d'action les plus porteuses.

La promotion réussie d'un problème public ne préjuge cependant des moyens développés pour y répondre. L'action publique est elle-même en effet un espace de concurrence entre des représentations, des objectifs, des intérêts contradictoires. Il n'est pas rare que des programmes d'action visent à enterrer ou détourner les problèmes plutôt qu'à les résoudre, ou encore poursuivent plusieurs objectifs simultanés, ou privilégient la défense d'intérêts institutionnels. En général, les programmes d'action publique entremêlent plusieurs de ces logiques… ce qui invite à ne pas les interpréter dans le langage des "solutions" qui marchent ou qui ne marchent pas. La démarche de recherche consiste donc plutôt à identifier et analyser (c'est-à-dire par exemple mesurer les uns par rapport aux autres) les différents facteurs qui peuvent expliquer

les processus d'action publique : pour quelle(s) raison(s) telle décision est-elle prise ? Est-elle mise en œuvre ou non par les agents qui sont supposés le faire ? Quels sont ses effets dans et en dehors du secteur considéré ? (Pressman et Wildavky 1973, Mazmanin et Sabatier, 1989). Dans cette entreprise, le renfort d'autres disciplines est souvent utile. Le droit, ici particulièrement le droit de l'urbanisme et de l'aménagement, permet de connaître et d'apprécier les contextes d'action réglementaire et leurs nuances. La sociologie des professions permet de comprendre les champs d'interaction élargis dans lesquels se meuvent les acteurs, par exemple les agriculteurs. La géographie permet de positionner les jeux d'acteurs au sein des contraintes et des opportunités spécifiques à certains types d'espace, comme une île. Comme pour les autres aspects du projet SOFIANE, c'est donc dans l'interaction disciplinaire qu'ont été produites les analyses de l'action publique locale.

En termes de méthodes, nous avons procédé au recueil d'informations en nous situant sur deux plans différents. Nous avons commencé par construire une vision aussi complète que possible de l'action publique influençant l'agriculture dans sa dimension transcalaire. En réponse à une demande du RAIA, soucieux d'efficacité dans l'action de plaidoyer, il s'agissait de bien identifier l'ensemble des leviers d'influence pensant sur l'agriculture insulaire, d'identifier les acteurs décisionnaires, et de comprendre l'articulation de leur action avec celle des autres échelles de gouvernement. Ce recensement a été réalisé sur une base essentiellement documentaire (complétée de quelques entretiens). Il a donné lieu à une synthèse sous la forme d'un "répertoire de l'action publique agricole", présenté plus loin.
La seconde échelle de recueil de données est celle de l'étude de cas. Avec le renfort de plusieurs étudiants de Master 2 de Sciences Po Rennes, l'équipe a sélectionné plusieurs territoires et plusieurs entrées thématiques dans le but d'approfondir la connaissance empirique des processus politiques associés. Pour ces études approfondies, nous avons recueilli une documentation spécifique en ligne et auprès des acteurs locaux, et mené des campagnes d'entretiens semi-directifs. Enfin, des restitutions régulières du travail et des analyses provisoires ont été proposées au RAIA, ce qui a donné l'occasion de vérifier la valeur et l'intérêt des interprétations produites pour les acteurs de terrain, et de les améliorer grâce à leur propre connaissance des enjeux.

4.2. L'agriculture insulaire dans le système multiniveau d'action publique : une vue d'ensemble

La grande importance sociale et économique de l'agriculture en France a conduit de longue date à placer la politique agricole au centre des préoccupations gouvernementales. L'intervention publique a pu prendre des formes variées, selon les époques : subventions à la production, régulation et encadrement des marchés, mesures de soutien aux prix de vente, structuration des filières ou mesures de soutien à la consommation… Depuis les années 1960, la construction européenne a très nettement déplacé le centre de gravité des décisions de politique agricole vers Bruxelles, où se négocient régulièrement, dans le cadre de la Politique agricole commune, les mesures budgétaires de soutien à l'agriculture. Parallèlement, c'est aussi, pour une bonne part, à l'échelle européenne qu'ont été développées depuis une trentaine

d'années les politiques de prévention/réduction des externalités négatives de l'agriculture pour l'environnement. On peut penser, par exemple, à la Directive cadre de l'eau et à ses révisions successives qui établissent les teneurs réglementaires en nitrates et en résidus de pesticides acceptables dans les cours d'eau européens. On peut penser également à l'intégration dans la PAC de différents leviers d'écologisation de l'agriculture, sous la forme notamment des mesures agro-environnementales, et ce certaines autres conditionnalités environnementales, volontaires ou obligatoires.

Ces dynamiques structurantes européennes et nationales (car les Etats-membres conservent d'importantes marges de manœuvre dans le cadre budgétaire européen) sont naturellement décisives pour dessiner le profil de l'agriculture sur le territoire national. Bien qu'amendés et nuancés au fil du temps, en particulier pour prendre en compte la montée des questions environnementales, ces cadres n'ont pas radicalement renversé le cap, pris dans les années 1950, d'une agriculture de production de masse, profondément intégrée aux filières amont (intrants) et aval (transformation et distribution) d'une industrie agro-alimentaire rationalisée et mondialisée. Quel peut être le rôle, dans ces conditions, des territoires locaux ? Existe-t-il pour eux un quelconque pouvoir d'orientation entre les dynamiques du marché et l'enserrement réglementaire national ?
Le répertoire réalisé dans le cadre de ce projet entend répondre à ces questions en prenant en compte l'ensemble des échelles d'action publique en dessous du niveau européen. L'angle adopté est non seulement celui des politiques agricoles *stricto sensu* mais également des politiques connexes susceptibles d'avoir un impact direct sur les activités agricoles, quel que soit le sens de cet impact (favorable ou défavorable). Dans le cas des îles atlantiques, la recherche a rapidement fait apparaître l'importance des enjeux de protection des paysages et des milieux en tant que limite posée au développement des activités agricoles, et plus particulièrement des infrastructures de production. C'est pourquoi cet aspect est pris en compte. Les autres domaines considérés sont la politique d'aménagement foncier, l'action publique de soutien aux réseaux agri-alimentaire territoriaux et enfin l'orientation des aides financières individualisées ouvertes aux agriculteurs. On se propose d'en reprendre ci-dessous les principaux éléments.

4.2.1 La préservation des paysages et des milieux

En France, c'est l'Etat qui est le principal responsable de la mise en œuvre des dispositifs de protection des paysages et des milieux. La réglementation qui organise la protection des sites classés ou inscrits à l'inventaire du patrimoine national (datant du début du XXe siècle) est mise en œuvre par les services déconcentrés de l'Etat, en particulier les DREAL, les DDTM, et les services de l'architecte des bâtiments de France. Dans une logique de protection des paysages "remarquables", cette politique contraint en particulier les possibilités de construction d'infrastructures sur les sites concernés. Elle a également des conséquences, dans certains cas, sur les choix d'exploitation qui pourraient avoir pour conséquence de modifier les paysages (notamment déboisement, reboisement, implantation de murets ou de haies, retrait ou ajout de cultures pérennes, etc).

La loi Littoral, qui vise également à protéger les paysages et les milieux, impose également des contraintes d'aménagement dans les espaces en bordure ou proches des rivages maritimes. Ce sont les mêmes services de l'Etat qui en assurent la mise en œuvre. En ce qui concerne la protection des milieux, les principaux engagements de la France découlent des réglementations européennes, qui ont conduit l'Etat à définir des zonages dans un but de protection de la biodiversité (zones ZNIEFF, Natura 2000, RAMSAR, etc.). Il en découle différentes contraintes de gestion, mais concernant l'agriculture, la principale conséquence est de renforcer les mécanismes de protection intégrés à la loi Littoral dès lors que ces zones entrent dans un périmètre d'aménagement communal.
Bien que, comme on le voit, l'essentiel des réglementations paysagères et environnementales se décide au niveau supra-local, les collectivités locales se sont vues confier également un rôle en la matière. Elles sont parties-prenantes de la négociation et de la gestion des aires protégées, par exemple lorsqu'il existe un Parc naturel marin ou un parc naturel régional. Elles ont également une voix importante dans la politique d'acquisition et de gestion du foncier littoral menée par les différentes délégations du Conservatoire du Littoral, un organisme national qui ne peut développer son action que sur le fondement de délibération des communes et sous l'autorité d'un conseil où siègent les collectivités locales. Enfin, les départements sont également les pilotes de leur propre politique d'acquisition foncière à des fins de protection, à travers le dispositif des Espaces naturels sensibles.

4.2.2. La politique d'aménagement foncier

Si les collectivités locales n'ont que de très faibles compétences dans les champs des politiques agricoles *stricto sensu*, elles détiennent néanmoins certains leviers d'action dans des secteurs connexes, qui peuvent influencer certaines pratiques ou dynamiques agricoles locales. Le premier levier d'importance à cet égard est l'aménagement du territoire et l'urbanisme. En termes d'urbanisation, s'il existe aussi bien entendu des cadres nationaux structurants (dont notamment les zonages de protection paysagère) les communes ou regroupements de communes conservent un pouvoir de décision dans la délimitation des périmètres constructibles à travers les SCOT, PLU et PLUI, ce qui peut avoir une influence forte pour déterminer les possibilités d'extension de l'agriculture sur le périmètre communal. Ces leviers peuvent non seulement limiter la conversion des terres agricoles vers l'urbanisation, mais ils peuvent également, en fonction des nuances de zonage choisies, faciliter ou restreindre plus ou moins fortement, au sein des espaces agricoles eux-mêmes, l'installation d'une exploitation ou son extension. Il est en effet possible, dans le cadre des compétences laissées aux EPCI, de prévoir certaines possibilités de développement d'activités agricoles, en particulier d'infrastructures agricoles, en fonction des priorités d'aménagement que souhaitent se donner les élus communaux et intercommunaux. Ce point est détaillé plus loin. Les dispositions du code rural permettent également de protéger l'agriculture dans des zones particulièrement exposées au changement de destination, par la biais de "Zones agricoles protégées", instaurées par le préfet à la demande des communes.

Par ailleurs, les communes et EPCI disposent d'autres moyens d'action sur le foncier. Ils ont par exemple la faculté, sous certaines conditions précisément encadrées, de faire entrer dans le patrimoine communal des biens (terres ou bâti) réputés "vacants et sans maîtres", la

possibilité de construire et de gérer en propre des infrastructures bâties utiles au soutien de l'activité agricole, ou encore la possibilité d'actionner, à travers lune décision préfectorale, les dispositifs permettant la mise en valeur de terres agricoles non cultivées.

4.2.3. L'action publique de soutien aux réseaux agri-alimentaire territoriaux

L'Etat exerce l'essentiel des responsabilités de politique agricole, mais cela ne prive pas les autres échelons de toute compétence ou initiative. A l'échelle régionale, par exemple, les compétences des régions en matière de développement économique peuvent les amener à prendre des initiatives dans la structuration des filières ou la promotion de certains modes de production, comme c'est par exemple le cas dans l'agriculture biologique (Sénégas, 2022). Les politiques de subvention, de communication (créations de labels régionaux) ou d'achat (marchés publics) peuvent y être employées. Dans certaines régions les contrats de Plan Etat-Région peuvent intégrer certains volets particuliers. En Bretagne, par exemple, un volet spécifique aux îles du Ponant prévoit la possibilité de subventions régionales et nationales pour le cofinancement d'infrastructures agricoles et l'animation de réseaux d'acteurs.

Les EPCI et communes ne sont pas non plus dénuées d'instruments d'action, dans le cadre notamment de leurs compétences de développement économique, même si leur portée est restreinte. L'un des leviers possibles réside dans la possibilité soutenir l'amélioration de capacités collectives de production, voire à les gérer en propre (à l'image, par exemple, d'un abattoir intercommunal), ou encore à subventionner le transport agricole (cas de plusieurs îles : barge de Batz, transport laitier à Belle-Ile…). Dans certains cas, les communes peuvent mettre leur patrimoine foncier à la disposition d'agriculteurs ou dans certains cas installer et gérer des infrastructures bâties au bénéfice de producteurs locaux. Ce choix peut être fait dans un souci de maîtrise de l'urbanisation, mais également pour soutenir et accompagner l'installation dans des territoires où elle ne se fait pas spontanément. Plus rare, l'exploitation de fermes en régie a été observée dans certains territoires non insulaires particulièrement engagés dans le pilotage d'une offre alimentaire territoriale orientée par des critères sociaux ou environnementaux. En termes de distribution, les EPCI peuvent soutenir également la création de marchés de producteurs ou de points de vente par le biais des services communaux ou de subventions.

Plus largement, les achats publics (cuisine collective scolaire, notamment) sont un autre moyen d'action. La loi EGALIM, qui entre progressivement en application, prévoit des seuils d'intégration de l'agriculture biologique et de l'agriculture locale dans les menus des cantines, mais les communes ont la possibilité d'aller plus loin. De même, elles ont toute compétence, si elles le souhaitent, pour mener des politiques d'éducation en milieu scolaire ou de sensibilisation de publics plus larges. Depuis plusieurs années, l'Etat encourage les territoires à se saisir des enjeux alimentaires en promouvant un dispositif national, les "programmes alimentaires territoriaux", destiné à mettre en cohérence et rendre visible l'action des collectivités dans ce domaine. Ces programmes se fondent sur un diagnostic adapté aux singularités territoriales, dont l'élaboration réunit tous les types d'acteurs concernés, et se décline en plusieurs objectifs à atteindre à travers une mobilisation partenariale. La labellisation ministérielle de ses projets en tant que "PAT" peut leur ouvrir l'accès à divers guichets de financement.

4.2.4. Les mesures de soutien individuelles

La politique agricole commune a développé un système d'incitations pour encourager les agriculteurs à s'engager dans des pratiques considérées comme vertueuses du point de vue environnemental. Les "mesures agro-environnementales et climatiques", qui font partie du deuxième pilier de la politique agricole commune, sont déconnectées des volumes de production. Souscrites volontairement à l'échelle d'une parcelle ou d'une exploitation entière, elles visent à soutenir financièrement l'orientation ou le maintien dans des pratiques favorables à la préservation des ressources en eau, à la biodiversité (maintien des haies par exemple), au maintien de certaines races menacées ou encore à la limitation des amendements ou des intrants. Depuis 2015, les régions sont devenues autorités de gestion en matière de MAEC et une régionalisation de leurs orientations est donc possible, dans un cadre toutefois contraint par un cahier des charges général défini à l'échelle nationale, et qui a fait l'objet d'une négociation à l'échelle européenne. Il existe donc une possibilité pour chaque région d'identifier des enjeux spécifiques et d'ouvrir en conséquence l'accès à des MAEC adaptées pour y répondre. Pour définir des MAEC "territorialisées", les régions émettent des appels d'offres, qui donnent la possibilité à certains acteurs porteurs d'un projet agro-environnemental et climatique (PAEC) de promouvoir certaines pratiques adaptées à leurs problématiques. Il peut s'agir, par exemple, pour un Parc National, de proposer une MAEC contribuant au maintien de la biodiversité dans une zone Natura 2000. Le PNRA d'Armorique, la communauté de communes de Belle Île en Mer, ou l'association Bretagne-Vivante, à titre d'exemples, sont opérateurs de MAEC sur des enjeux identifiés localement. Ces paiements complémentaires, conçus pour compenser les surcoûts liés à ces pratiques vertueuses, peuvent représenter des compléments de rémunération intéressants pour les agriculteurs qui s'y engagent (souvent de l'ordre de plusieurs centaines d'euros par hectare). Même s'il s'agit nécessaire d'une action aux marges des grands axes de la politique agricole, ce dispositif peut s'interpréter comme l'un des moyens accessibles aux acteurs territoriaux pour orienter, à une échelle territoriale relativement fine, les politiques incitatives à destination des agriculteurs.

Les éléments descriptifs rassemblés dans ce "répertoire" offrent une vue d'ensemble utile pour saisir les acteurs et les thématiques susceptibles d'influencer les dynamiques agricoles insulaires. Néanmoins, comprendre le sens et la portée concrète de cette influence suppose une analyse plus détaillée, et souvent le recours à des études de cas ou des comparaisons. C'est ce que nos proposons dans les développements qui suivent en nous concentrant pour commencer sur l'un des thèmes les plus saillants : les interactions complexes entre les principes de protection des milieux et des paysages et les objectifs de dynamisation agricole des territoires.

4.3. La politique de protection des paysages : un cadre contraignant pour l'agriculture

Du fait de leurs particularités en termes de biotopes et de paysages, les îles de la façade atlantique demeurent particulièrement concernées par les périmètres de protection. Les îles françaises peuvent ainsi se trouver soumises dans leur totalité ou pour partie à la politique des sites inscrits et classés, à la loi Littoral, à des arrêtés délimitant des réserves naturelles, à des

zones réglementaires de parcs nationaux, à des zones de préemption du conservatoire du littoral et des espaces naturels sensibles, ou encore soumises aux restrictions urbanistiques imposées par les plans de prévention des inondations. Quelles sont les conséquences de ces différents cadres pour l'agriculture ?

4.3.1. Un cadrage légal générateur de contraintes

La politique de préservation des sites patrimoniaux est née au début du XXe siècle, dans une démarche visant à préserver les paysages des altérations liées aux premiers développements du tourisme et de l'urbanisation. Les îles et les littoraux sont particulièrement concernés : le premier site classé est l'île bretonne de Bréhat (1907). Dans les années 1980, l'attractivité non démentie des bords de mer leur fait courir un risque d'aménagement incontrôlé à vocation de tourisme et de villégiature. C'est pour maintenir l'équilibre entre développement économique et préservation des paysages qu'est conçue la loi Littoral (1986), devenue depuis lors la clé de voûte de l'encadrement réglementaire de l'aménagement du territoire sur les rivages nationaux. Plus récemment, les préoccupations croissantes pour la dégradation des biotopes et le recul de la biodiversité ont conduit les pouvoirs publics, souvent dans un cadre européen, à développer d'autres espaces de protection assortis de contraintes variables, telles les aires naturelles protégées, les zonages Natura 2000, les ZNIEFF, les espaces RAMSAR. Qu'ils soient à vocation paysagère ou environnementaliste, ces dispositifs de protection n'ont pas pris pour cible l'agriculture. Compte-tenu de la concurrence exacerbée pour l'accès au foncier, il existe même une certaine convergence entre l'objectif de limiter l'urbanisation des littoraux et le maintien d'une agriculture dynamique dans ces mêmes espaces. Cependant, pour certains acteurs insulaires, l'accumulation des strates de protection a fini par faire figure d'obstacle aux objectifs de maintien d'une agriculture dynamique dans ces espaces en tension. En cause, le plus souvent, les restrictions urbanistiques qui contraignent fortement la création ou l'extension d'infrastructures bâties. Or, même si l'on peut avoir tendance à la négliger, l'agriculture ne dépend pas que d'un accès la terre, elle a besoin également de bâtiments : stabulations pour l'élevage, bâtiments pour la traite, granges où hangars de stockages de matériels parfois imposants, serres de production, ateliers de transformation… Les travailleurs de l'exploitation ont également besoin de se loger à proximité de l'activité, ce qui suppose d'autres bâtiments. Dès lors, il est exact que dans des espaces comme les îles, particulièrement les petites îles où par définition l'espace est contraint et où la loi Littoral, puisqu'elle s'applique sur tout le pourtour, concerne de fait une bonne partie du foncier, les restrictions urbanistiques peuvent poser des difficultés importantes. Quelles sont, précisément, ces contraintes ?

Le régime des sites classés et inscrits, créé en 1906 et complété en 1930, a été souvent mobilisé pour protéger les paysages littoraux et insulaires. Il couvre parfois de vastes ensembles : sur l'île d'Oléron, par exemple, c'est 84 % de l'espace qui est classé. Bréhat l'est entièrement. Selon les textes, rien de ce qui peut affecter l'aspect d'un site classé ne peut être entrepris sans l'autorisation du préfet (pour les opérations d'urbanisme qui relèvent de la simple déclaration préalable) ou du ministre (s'il s'agit de travaux d'aménagement, notamment toute construction ou démolition). Le cas échéant, l'autorisation est délivrée après avis de l'architecte des bâtiments de France, de la Commission départementale des sites, perspectives et paysages et, si le ministre le juge utile, de la Commission supérieure des sites. Ce régime n'est pas celui d'une interdiction systématique, mais il peut s'avérer malgré tout dissuasif du fait de la lourdeur

des procédures. De son côté, la loi Littoral n'est pas non plus un texte qui interdit toute transformation des paysages littoraux. Dans l'esprit du législateur, l'objectif était même au contraire de concilier trois objectifs jugés également souhaitables : " l'aménagement, la protection et la mise en valeur ». La jurisprudence, qui intervient dans un contexte de pression sans cesse croissante, en fera une interprétation orientée davantage vers la protection que vers l'aménagement. Le régime d'application de la loi Littoral est fondé sur un critère de distance par rapport à la mer (mesurée à son niveau le plus haut). Jusqu'à cent mètres de ce point, toute construction est interdite, à l'exception des activités qui nécessitent le voisinage de l'eau, telles que la conchyliculture ou l'exploitation de marais salants. Au-delà de cette bande de 100 mètres, les restrictions varient selon que le périmètre inclut des espaces à forts enjeux patrimoniaux (tels que la présence de bâtiments historiques, tels forts ou phares, ou de paysages remarquables) ou environnementaux (tels que des zonages Natura 2000, par exemple). Dans ces cas de figure, les espaces au-delà des 100 mètres ont souvent été classés dans le régime des "zones remarquables", aux contraintes accrues par rapport au droit commun. Ces espaces ne sont normalement pas constructibles. Cependant, une exception a été prévue par le législateur (article R.121-5 du code de l'urbanisme) pour les bâtiments à usage agricole « à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes » et dans la limite d'une surface au sol de 50 m2. Ces bâtiments doivent permettre un retour à l'état naturel au terme de leur exploitation, ce qui implique donc une construction réversible. Un autre régime de restriction peut être défini pour cette bande au-delà de 100 mètres : le classement en "espace proche du rivage". Des critères cumulatifs s'appliquent pour en décider : la distance par rapport au rivage, l'existence ou non de discontinuités (tel une route, des constructions…), l'existence d'une co-visibilité, évalue depuis la parcelle vers le rivage et depuis le rivage vers la parcelle. Dans ces "espaces proches du rivage", des extensions peuvent être autorisées mais toute construction nouvelle doit s'implanter soit en continuité de l'urbanisation, soit dans le périmètre de bâtiments agricoles déjà présents. Contrairement aux activités en lien avec l'eau (aquaculture, saliculture, pêche), les activités agricoles ne bénéficient pas de dérogations particulières.

Il faut ajouter enfin à ces contraintes réglementaires celles qui pèsent sur l'accès au foncier. Mise en œuvre par le Conservatoire du Littoral, la politique nationale de sauvegarde foncière des espaces littoraux a pour but de garantir leur protection sur le très long terme à travers une acquisition publique. L'intervention du Conservatoire doit être autorisée par une délibération du conseil municipal. Par la suite, la procédure d'acquisition passe par le droit de préemption, par la négociation avec le propriétaire, et dans des cas rares par la procédure d'expropriation. Les départements exercent une compétence proche dans le cadre de la politique des Espaces naturels sensibles, le plus souvent coordonnée avec celle du Conservatoire du Littoral. Sur une île comme Groix, ce sont ainsi 300 hectares de terrains littoraux qui sont devenus, au fil du temps, propriété publique. Ce foncier fait l'objet d'une gestion qui repose, dans certains cas, sur la mise à disposition (à travers des cahiers des charges stricts) au bénéfice d'exploitants agricoles. Ce cas de figure est envisagé le plus souvent quand il s'agit de maintenir des paysages ouverts ou d'entretenir des prairies par le pâturage. D'autres types d'agriculture, et *a fortiori* l'implantation de bâtiments, sont à l'inverse généralement jugés contradictoires avec les impératifs de protection du CDL et des ENS.

Tableau 1 : Dispositifs à vocation de protection environnementale et paysagère identifiés dans les îles de l'étude

Catégories	Dispositifs
Maîtrise foncière à vocation environnementale et paysagère	Périmètres de préemption du Conservatoire du littoral Périmètres de préemption Espaces Naturels Sensibles (ENS) des Conseils Départementaux
Protection réglementaire des paysages, des habitats et des espèces	Sites classés Sites inscrits Natura 2000 Zone Spéciale de Conservation (ZSC) Natura 2000 Zone de Protection Spéciale (ZPS) Arrêté de protection de biotope Parc naturel marin Réserve naturelle régionale Réserve naturelle nationale
Inventaire d'habitats et d'espèces	ZNIEFF 1 ZNIEFF 2
Territoire de projet	Parc naturel régional Réserve de biosphère OSPAR RAMSAR

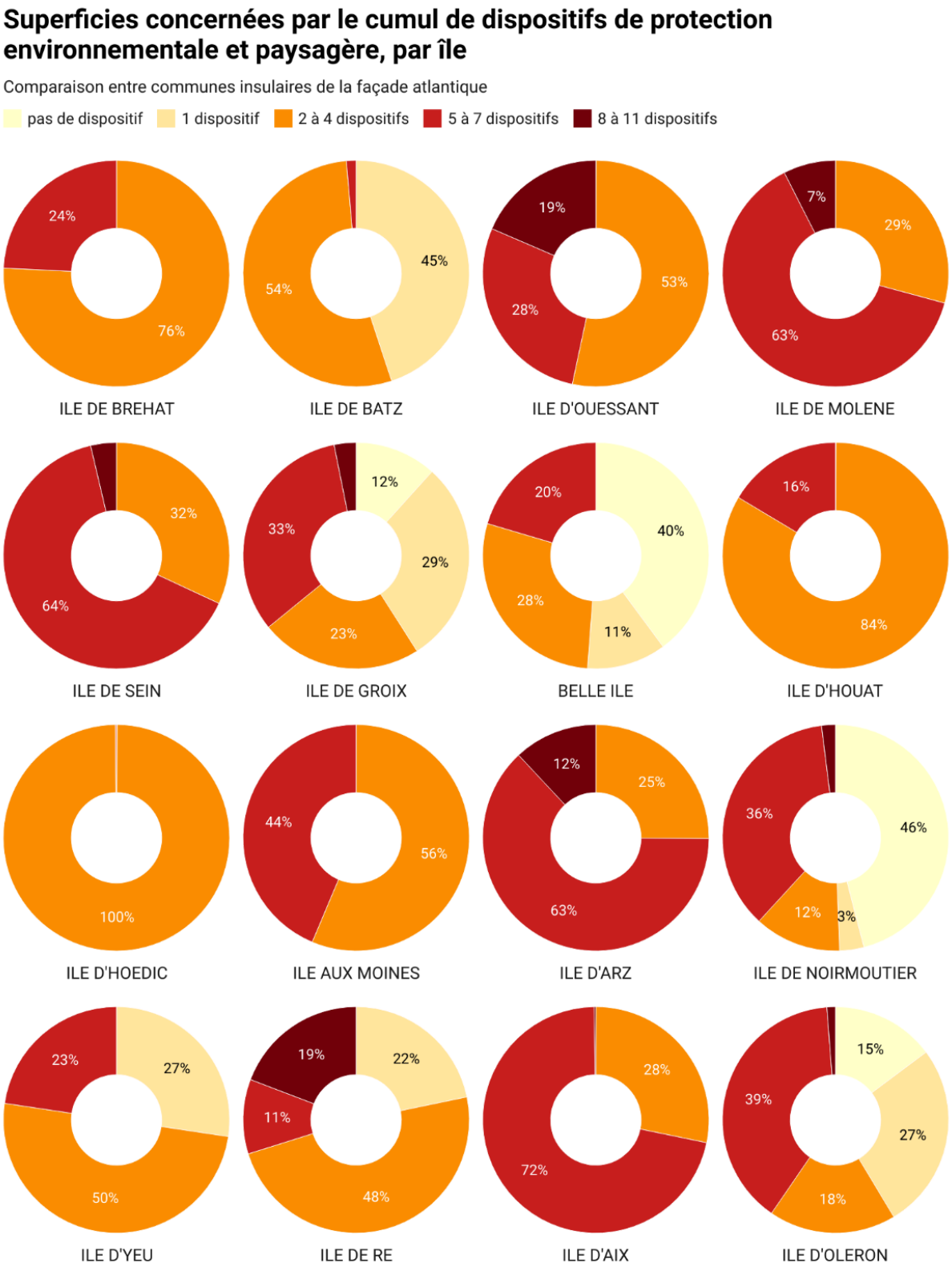

Superficies concernées par le cumul de dispositifs de protection environnementale et paysagère, par île
Comparaison entre communes insulaires de la façade atlantique
pas de dispositif
1 dispositif
2 à 4 dispositifs
5 à 7 dispositifs
8 à 11 dispositifs
24%
76%
ILE DE BREHAT
54%
45%
ILE DE BATZ
19%
53%
28%
ILE D'OUESSANT
7%
29%
63%
ILE DE MOLENE
32%
64%
ILE DE SEIN
12%
33%
29%
23%
ILE DE GROIX
20%
40%
28%
11%
BELLE ILE
16%
84%
ILE D'HOUAT
100%
ILE D'HOEDIC
44%
56%
ILE AUX MOINES
12%
25%
63%
ILE D'ARZ
36%
46%
12%
3%
ILE DE NOIRMOUTIER
23%
27%
50%
ILE D'YEU
19%
22%
11%
48%
ILE DE RE
28%
72%
ILE D'AIX
15%
39%
27%
18%
ILE D'OLERON
Dispositifs : sites classés et inscrits, périmètres d'intervention foncière du Conservatoire du Littoral et des Espaces Naturels Sensibles, Natura 2000, ZNIEFF de type 1 et 2, arrêtés de biotope, parcs et réserves, conventions supranationales OSPAR et RAMSAR
Graphique: N. Bedrani, 2020 • Créé avec Datawrapper

Figure 1

Cette large emprise spatiale est moins prononcée pour les communes littorales et moindre encore pour les communes rétro-littorales. Le littoral continental n'est toutefois pas homogène : les espaces de marais littoraux (marais de Brière, Guérande, marais breton vendéen) et les estuaires de la Loire-Atlantique à la Gironde font aussi l'objet d'un empilement alors que le littoral continental breton est relativement peu concerné. Néanmoins, en conséquence de cette importante emprise spatiale, ces dispositifs se cumulent plus fortement dans les îles par rapport à la tendance observée pour l'ensemble des communes littorales et rétro-littorales continentales (figure 2).

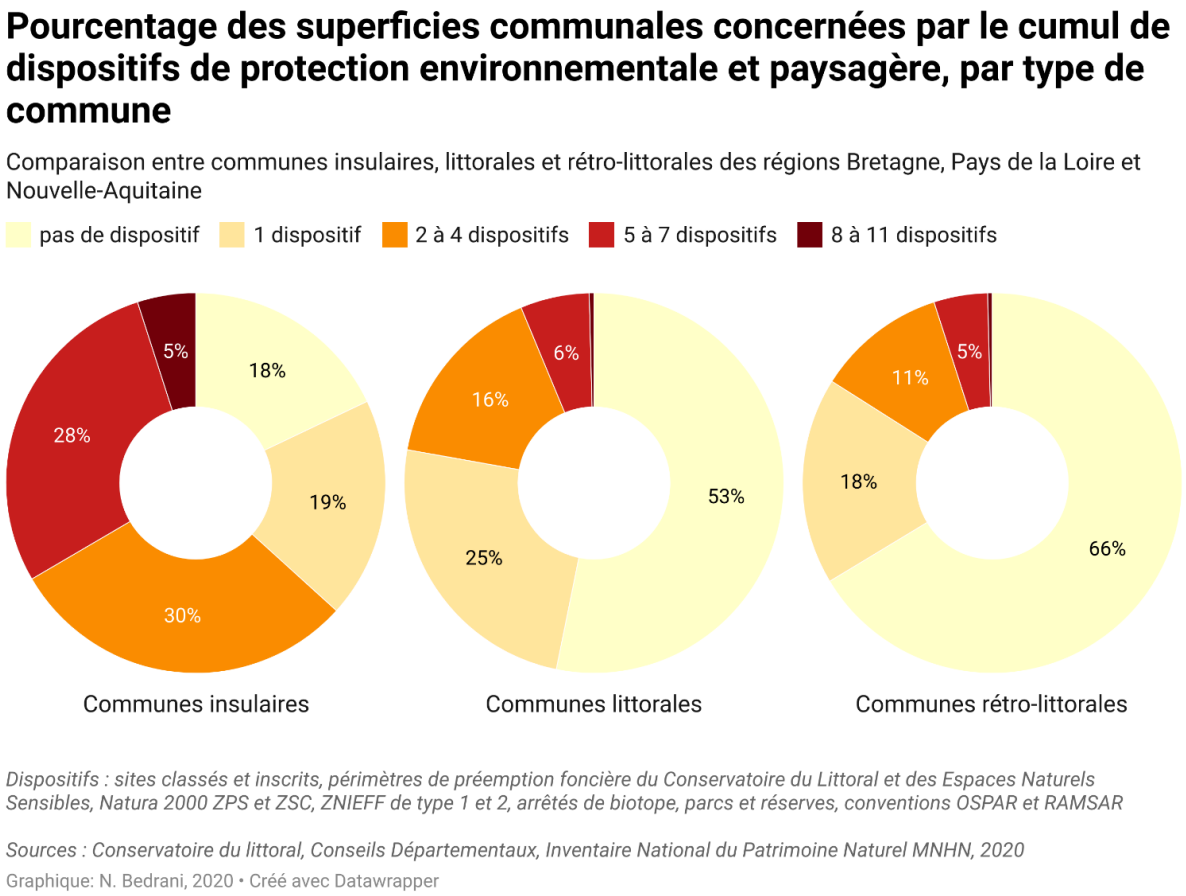


Figure 2

Bien qu'il ne les cible pas expressément, ce cadre légal protecteur fait donc peser sur les agriculteurs littoraux, et plus encore sur ceux des îles petites et moyennes, des contraintes cumulatives en termes de construction et d'accès au foncier. Ce problème n'était pas un sujet de préoccupation tant que l'agriculture, généralement déclinante dans les îles, n'était pas porteuse de projets d'aménagements ni d'une volonté d'extension. Mais il se fait bien plus tangible depuis plusieurs années, à mesure que l'activité agricole se voit reconnaître une place croissante dans les stratégies de développement durable de certaines îles.

4.3.2. Droit de l'urbanisme littoral et infrastructures agricoles

Concernant le droit de l'urbanisme littoral et ses effets sur l'implantation et le renouvellement d'infrastructures agricoles, nous avons articulé notre réflexion à partir de trois questionnements :
En quoi l'application du droit de l'urbanisme littoral dans les espaces insulaires étudiés peut-elle être un frein au maintien, au renouvellement et au redéploiement des activités agricoles ? Les éléments de réponse à cette question se trouvent dans la section 4.3. Dans ce contexte, comment les acteurs participant à l'élaboration de la planification territoriale traitent-ils et négocient-ils la question du renouvellement et de la création d'infrastructures agricoles ? Quels leviers sont mis en œuvre par les acteurs territoriaux pour dépasser ces tensions dans le cadre de la planification ?

Nous nous appuyons sur deux études de cas concernant les territoires de Bréhat et de Belle-Ile-en-Mer (Ollivier, 2021 ; Poirot, 2021). Nous avons combiné une approche juridique et spatiale (analyse de dossiers de précontentieux et contentieux ; comparaison de documents d'urbanisme successifs) avec une approche sociologique par entretien. Nous avons analysé la trajectoire de plusieurs projets d'infrastructures agricoles pour identifier les freins concrètement rencontrés par les porteurs de projet. Les enseignements de ces monographies sont complétés par les travaux en cours d'une thèse de sociologie ayant abordé l'enjeu des infrastructures agricoles dans les îles suivantes : Batz, Ouessant, Groix, Arz, Ile-aux-Moines, Noirmoutier, Yeu, Ré et Oléron.

Les deux études de cas ont été choisies en tenant compte de l'actualité des partenaires du projet de recherche-action : voulant alimenter leur réflexion, les communes de Bréhat et de Belle-Île-en-Mer se sont portées volontaires. De notre côté, nous avons veillé à étudier des îles de différentes superficies (variation de l'emprise de la bande des 100 m et des espaces proches du rivage par rapport à la superficie totale de l'île), des processus d'élaboration de PLU laissant présager des jeux d'acteurs variés (durée de l'élaboration ; contexte politique local) et des activités agricoles présentant des caractéristiques diverses (Bedrani, 2019). Dans le cas de Bréhat, l'activité agricole est depuis longtemps marginale et diversifiée, plutôt tournée vers les circuit-courts (Dupé, Cardinal et Levain, 2021). A Belle-Île-en-Mer, l'activité agricole est un secteur d'emploi important. Les activités d'élevage y occupent depuis la modernisation agricole une large superficie du territoire et pèsent symboliquement dans l'espace sociopolitique local. Peu structurés formellement entre eux, les agriculteurs commercialisent pour la plupart à la fois en circuits-courts et filières longues. Toutefois, depuis une décennie, la proportion d'agriculteurs qui s'installent hors cadre familial sur des productions diversifiées augmente.

- Analyses relevant des exécutifs locaux montrant l'indifférence par rapport à l'agriculture

Construction et négociation de la réglementation : des processus plutôt défavorables aux infrastructures agricoles

Dans ce contexte très limitatif et souvent plus restrictif que la loi Littoral elle-même, nous nous sommes intéressés au processus d'élaboration de ces documents d'urbanisme et aux jeux d'acteurs associés en interrogeant leur contribution au constat dressé précédemment.

- Une faible prise en compte de l'enjeu de la constructibilité agricole dans les processus d'élaboration des documents d'urbanisme locaux…

La multiplicité des intervenants et des instances, ainsi que la complexité des sujets à traiter dans les processus d'élaboration des SCoT et PLU favorisent l'invisibilité des enjeux agricoles. Ce fut notamment le cas à Bréhat et à Belle-Île-en-Mer. A Belle-Île-en-Mer, s'ajoute un défaut de compétence au sein des collectivités sous fond de tensions politiques entre les quatre équipes municipales, ce qui aboutit à la transformation du projet de PLUi en quatre PLU. Le processus d'élaboration va durer plus de dix ans.

Supplantée par d'autres enjeux, la constructibilité à vocation agricole y est peu débattue. A Belle-Île-en-Mer comme à Bréhat, les élus se sont focalisés sur la question de la constructibilité résidentielle. Et bien que les documents d'urbanisme affichent l'ambition de vouloir préserver la fonctionnalité des espaces agricoles, ils se limitent principalement à protéger le foncier de l'urbanisation. A Bréhat, le SCoT ne saisit par exemple pas la possibilité de justifier de dispositions particulières alors que le classement intégral de l'île en espace proche du rivage génère une difficulté spécifique pour les infrastructures agricoles en comparaison avec le littoral continental.

De plus, la délégation du diagnostic et de la concertation portant sur les enjeux agricoles à des acteurs tiers au bureau d'étude principal, aboutit à un cloisonnement du sujet accentuant sa marginalisation. L'absence de prospective territoriale agri-alimentaire, au-delà du recensement des projets à moyen terme des exploitants en place, y contribue également. Cela a par exemple pu aboutir à autoriser le changement de vocation ou au contraire à rendre inconstructibles des bâtiments agricoles actuellement sans occupant. A Belle-Île-en-Mer, un contexte d'informalité important pénalise aussi les agriculteurs et les porteurs de projet qui ne sont pas dans les réseaux des élus locaux. Certains voient finalement leur projet de création ou d'évolution d'infrastructure pris en compte après s'être manifestés lors de l'enquête publique. Or tous les agriculteurs ne sont pas en mesure d'entreprendre ce type de démarche individuellement.

Ainsi, alors qu'ils sont évoqués dans les documents non opposables, les enjeux agricoles peinent à trouver une traduction règlementaire. La commissaire enquêtrice s'en fait l'écho dans son avis portant sur les PLU bellilois : « le maintien et le développement de l'activité agricole sur l'île est une volonté clairement affichée dans le PADD qui doit trouver sa traduction concrète dans les règlements graphique (plan de zonage) et écrit ».

En conséquence, certains documents d'urbanisme insulaires disposent de zones agricoles réduites ou inexistantes alors qu'il y a des exploitations agricoles. Toutefois, dans plusieurs cas, les élus locaux ont tenté de conserver la constructibilité agricole mais ils se sont heurtés à l'interprétation de la loi Littoral par les services de l'État.

- …dans un contexte évolutif des modalités d'application de la loi Littoral par les services de l'État

Les services de l'État, par modification de leurs prérogatives, ont aujourd'hui un rôle de personne publique associée. Il s'agit donc de préparer la décision de la Préfecture portant sur le document d'urbanisme et d'assurer sa légalité. De l'avis de la personne en charge d'évaluer le PLU de Bréhat à la DDTM, « l'île de Bréhat est tellement contrainte en termes de réglementations, de protections environnementales, qu'il n'y a quasiment pas grand-chose à dire sur l'activité agricole. On est en espace remarquable, on est en espace proche du rivage, ce qui veut dire qu'au final, on ne peut quasiment rien faire en termes d'activités agricoles…enfin pas en termes d'activités, mais en termes de constructions ».

Selon les agents enquêtés dans les DDTM, la donnée qui fonde la spatialisation des zonages prescrits par la loi Littoral a été actée dans les deux cas à la fin des années 1990 et repose bien sur l'existence des dispositifs à vocation de protection. Dans le cadre de la révision du PLU de Dolus d'Oléron, postérieure à l'approbation du site classé recouvrant 84% de la superficie de l'île en 2011, les services de l'État ont ainsi plaidé pour un zonage en espace remarquable de l'ensemble des surfaces en site classé de la commune. La chargée d'urbanisme témoigne d'une âpre négociation pour conserver des zones agricoles constructibles. Cette dernière témoigne aussi d'une prise de conscience tardive des effets sur la constructibilité agricole au niveau des collectivités locales, environ cinq ans après le classement de l'île. Les propos d'une chargée de mission du PNR du Golfe du Morbihan concernant l'île d'Arz vont dans le même sens.

A Belle-Île-en-Mer comme à Groix, la présence de ces dispositifs a aussi récemment contribué à définir les espaces proches du rivage dans les PLU qui s'étendent bien au-delà du critère de co-visibilité, comme suggéré dans un document ministériel : *« si le rivage est bordé d'espaces naturels, même supportant quelques constructions éparses, de plus vastes espaces pourront être considérés comme proches du rivage compte tenu des caractéristiques géographiques spécifiques de ces espaces ou s'ils relèvent d'une même unité paysagère »*[5].

Considérant que l'inconstructibilité n'interdit pas l'usage agricole de la terre, les urbanistes de l'État et des collectivités ont alors tendance à promouvoir et privilégier l'inconstructibilité des espaces non urbanisés, en occultant le lien fonctionnel entre infrastructures agricoles et parcellaire exploité. Certains enquêtés soulignent que cette position conduit déjà à des effets néfastes. Dans le cas de Belle-Île-en-Mer, le constat est clairement établi que faute de pouvoir renouveler les infrastructures agricoles sur le cordon littoral, les agriculteurs se tournent vers l'intérieur de l'île et les prairies littorales sont délaissées, ce qui génère finalement une perte de

[5] Ministère de la cohésion des territoires, août 2021, fiche technique « L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage. Consulté le 21/06/2022 : https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-relative-lamenagement-la-protection-et-la-mise-en-valeur-du-littoral

valeur environnementale au titre de laquelle ces espaces sont justement protégés. Par ailleurs, les injonctions contradictoires portant sur l'emplacement des infrastructures agricoles vis-à-vis d'autres constructions ne trouvent pour le moment pas de réponse institutionnelle comme à Bréhat. Au-delà de la question de l'acceptabilité sociale des nuisances, ces distances sont aussi déterminées par les règlements sanitaires départementaux ou par arrêté lorsque le projet relève de la législation des ICPE. L'article L111-3 du code rural et de la pêche maritime prévoit quant à lui un principe de réciprocité.

Certains agents des services de l'État rencontrés plaident pour une modification de la législation concernant la loi littoral pour les petits espaces insulaires comme c'est le cas depuis peu pour les éoliennes. Dans ce contexte, les services de l'État peuvent parfois fermer les yeux sur des infrastructures dont la réversibilité est assurée. Néanmoins, à l'île d'Arz cette tolérance a provoqué la contestation de certains riverains et d'une association départementale affiliée à FNE avec menaces de poursuite au tribunal. Cela s'est soldé par le retrait des tunnels et l'arrêt de l'activité maraîchère, rappelant la fragilité de ces arrangements tacites sans autorisation légale.

Si des solutions ponctuelles comme le pastillage ont pu être identifiées dans certains PLU, elles ne sont pas toujours mises en œuvre. L'imposition du classement de la quasi-totalité de l'île Nord de Bréhat en espace remarquable a été un sujet complexe qui, s'il s'est appuyé sur les différents dispositifs de protection existants, a aussi été un choix politique. Ainsi, malgré les aménités de l'agriculture mises en avant dans les PADD, la constructibilité agricole est renvoyée à la question de la propriété privée comme construction d'un patrimoine immobilier au même titre que du résidentiel, dans un contexte de marché immobilier extrêmement tendu.

- L'inconstructibilité : une contrainte mise en place progressivement

Dans le cas de Bréhat et Belle-Île-en-Mer, l'analyse des documents d'urbanisme successifs a permis de montrer une trajectoire de tension croissante sur la question des infrastructures agricoles. Cette tension s'est exercée progressivement et notamment à l'occasion du passage des POS aux PLU[6].

Cas de Bréhat

Le POS ne portait pas d'attention particulière à la vocation agricole des terres et au besoin en infrastructures. Les espaces agricoles étaient classés inconstructibles « au titre de la nature et de la culture » ou « au titre du site ou de la loi Littoral ». Néanmoins, des extensions et des constructions neuves ont pu se réaliser parce cette inconstructibilité ne semblait pas envisagée pour les activités agricoles, au moins dans les espaces concernés par le premier zonage. En effet, en 2000, dans les espaces protégés « au titre du site ou de la loi Littoral », un projet

[6] Belle-Île-en-Mer : POS adoptés entre 1979 et 1999. Deux PLU adoptés en 2019 et deux toujours en cours d'élaboration. Bréhat : POS adopté en 1979 et PLU adopté en 2020

considéré comme entaché d'irrégularité par le service de contrôle de légalité de la préfecture a pu voir le jour uniquement grâce au soutien du maire[7].

En comparaison avec le POS qui était dépourvu de projet de territoire, le PLU qualifie l'agriculture d'enjeu participant « activement à l'entretien des paysages et à l'identité de l'île ». Ainsi évoquée dans le PADD, l'agriculture, associée à la question de la constructibilité, est circonscrite dans l'orientation intitulée « favoriser et organiser le développement économique de l'île – maintenir les terres agricoles et permettre l'extension des bâtiments agricoles ». Néanmoins, la traduction dans les documents opposables aboutit au classement d'une large part des espaces agricoles en zone A remarquable, tandis que la zone A simple fait l'objet d'un durcissement de la règle d'inconstructibilité par rapport aux prérogatives de la loi Littoral. Toute nouvelle infrastructure est interdite. La constructibilité est limitée aux extensions de 100 m² maximum et est assortie d'une impossibilité dans le cas où la distance aux habitations en viendrait à être réduite en dessous de 100 mètres.

Le PLU bréhatin limite ainsi de manière drastique le développement des infrastructures agricoles. A ce sujet, la Chambre d'agriculture des Côtes d'Armor alerte par courrier le maire de la commune en 2018 en mettant en évidence que « *le règlement nous semble beaucoup plus restrictif que la loi [Littoral] et que l'application qui en est faite sur les autres communes du département. […] 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* ».

Cas de Belle-Île-en-mer

Le rapport de présentation commun aux quatre PLU souligne l'importance de la planification territoriale pour le maintien et le développement de l'agriculture. Les PADD la mentionnent comme un enjeu de l'axe 2 « conforter les atouts économiques de l'île » associés à des objectifs concrets comme « préserver les terres stratégiques pour le fonctionnement des exploitations », « maintenir des grands espaces agricoles par un classement en zone agricole », « protéger les sièges d'exploitations et les bâtiments agricoles et prendre en compte leur potentiel de développement » ou encore « maintenir et développer la transformation et la valorisation sur place ». Cependant, l'axe 3 « préserver et valoriser les espaces naturels » ne fait pas mention de mesures de soutien aux activités agricoles alors que l'élevage a contribué à façonner les prairies belliloises reconnues d'intérêt communautaire dans le cadre du réseau Natura 2000 et participe encore à leur pérennité (Laurent, Froget et Colasse, 2019).

Ce cloisonnement dans les PADD limite la reconnaissance du rôle des activités agricoles dans la fabrication des paysages et dans la gestion de la biodiversité remarquable, ce qui contribue à aboutir à des règlements et zonages de PLU limitatifs du point de vue des infrastructures. Dans les POS, les espaces à usage agricole étaient principalement classés en zone Nc, destinée à « la protection des richesses naturelles en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la

[7] Source : consultation des correspondances archivées à la mairie, entre cette dernière et la préfecture (Ollivier, 2021).

richesse du sol et du sous-sol » tandis que la zone Nd du POS correspond plutôt à la zone N des PLU incluant les espaces naturels, les espaces de loisirs et les espaces remarquables au titre de la loi Littoral. Les surfaces concernées par un passage de la zone Nc des POS à la zone N des PLU, indique un différentiel d'environ 500 hectares à l'échelle de l'île. Les PLU entérinent ainsi une réduction de la zone affichant une vocation agricole. Si dans les POS, l'enjeu agricole était reconnu comme prévalant au classement en zone Nc, dans la mise en œuvre du PLU, les enjeux environnementaux et paysagers ont été premiers : les zones qui passent d'un zonage Nc à un zonage N sont couvertes par un site inscrit ou une ZNIEFF de type 2. Par ailleurs, la réglementation de la zone N et de ses sous zonages se fait plus restrictive que la loi Littoral, ne permettant pas de constructions nouvelles et selon les sous-zonages, pas d'aménagements légers de 50m² maximum pourtant permis dans les espaces remarquables par le code. En outre, 20% des sièges d'exploitation sont situés en zone N. Malgré l'utilisation d'un zonage STECAL pour certains d'entre eux afin d'autoriser un potentiel agrandissement, l'insertion des bâtiments concernés dans le tissu urbain des hameaux n'en permet pas la faisabilité la plupart du temps.

Par ailleurs, les PLU ne prennent pas en compte les dispositions de la loi ELAN qui autorise en zone A, hors des espaces proches du rivage, la construction d'infrastructures agricoles en discontinuité ainsi que celles s'inscrivant dans le prolongement de l'acte de production. Enfin, les PLU autorisent le changement de destination pour un certain nombre de bâtiments identifiés, qu'ils soient en zone A ou N, ce qui fragilise le parc immobilier agricole existant.

Les projets d'infrastructure agricole : une intense activité en amont du contentieux

La loi Littoral suscite un abondant contentieux, largement alimenté par les associations de protection de l'environnement comme le démontre la dénomination des requérants lors des instances juridictionnelles. Cette situation n'est pas spécifique au littoral, le contentieux de l'urbanisme constituant une part non négligeable de l'activité des juridictions administratives (selon le rapport d'activités du Conseil d'État publié en 2022, 7% des affaires enregistrées devant le Conseil d'État, 6% devant les Cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs). Face aux critiques formulées, notamment par les acteurs du monde de la construction, plusieurs réformes législatives ont tenté d'assurer une régulation plus importante. Diverses voies ont pour cela été utilisées, notamment de l'irrecevabilité du recours d'une association contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols dès lors que le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu moins d'un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire[8], de la possibilité pour le juge de proposer une régularisation en cours d'instance[9] ou de la possibilité de sanctionner plus facilement les recours abusifs[10].

L'exercice du contrôle de légalité par le préfet constitue un facteur du contentieux. Ainsi, pour être applicables, tous les actes des collectivités territoriales doivent être transmis en préfecture, à charge pour le préfet de déférer la décision auprès du tribunal administratif s'il l'estime

[8] Article L600-1-1 du code de l'urbanisme.

[9] Article L600-5 du code de l'urbanisme.

[10] Article L600-7 du code de l'urbanisme.

illégale. Comme l'ont souligné de nombreux rapports ou études[11], l'exercice de ce contrôle est parfois défaillant, soit par manque de moyens, soit par manque de volonté politique. Par ailleurs, l'absence de déféré ne constitue nullement un gage de légalité et le contentieux est souvent évité par l'envoi d'une simple lettre d'observation de la part des services de l'État mettant en avant les points illégaux de la décision.

Les infrastructures agricoles dans les îles sont peu concernées par le contentieux, les arbitrages se faisant en amont avec de nombreux permis de construire refusés. Nous avons identifié plusieurs cas d'agriculteurs déposant successivement le même projet d'infrastructure à quelques modifications près dans l'attente d'un soutien local ou d'une interprétation renouvelée de leur demande.

En cas de situation insoluble, le maire joue un rôle déterminant, selon sa capacité de négociation avec les services préfectoraux pour faire valider des projets à la légalité fragile, comme nous l'avons déjà évoqué pour Bréhat. Dans ce cas, le maire avait envoyé un recours gracieux au préfet avec les arguments suivants pour soutenir un projet de bâtiment en espace remarquable : le hangar est nécessaire au demandeur ; celui-ci a réduit son projet initial passant d'une surface de 300 m² à 200 m² ; l'ensemble de son parcellaire est situé à proximité ; le projet a reçu un avis favorable de l'ABF et aucun citoyen n'a manifesté son opposition ; un effort sera fait pour s'assurer de son intégration paysagère. La lettre est complétée par un dernier argument : *« d'autre part, 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 ».* Cependant quinze ans après, les services de l'Etat ont coupé court à ce type de pratique dans cette même île. En effet, le projet de zone artisanale au PLU envisageait d'en réserver une partie pour un bâtiment agricole. Dans sa réponse à la délibération de l'arrêt du projet de PLU en 2018, la DDTM écrivait à ce propos : « *la création d'un bâtiment agricole dans la partie la plus à l'ouest de la zone ne paraît pas envisageable en 1ère 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* ».

A contrario, à l'île d'Arz, les élus locaux ont pu bénéficier en 2010 du soutien du préfet qui a à priori tenu compte des aménités du projet pour le territoire au-delà des aspects réglementaires[12].

Enfin, le dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme pour des infrastructures agricoles en contexte loi Littoral implique un passage en commission départementale de la nature, des paysages et des sites qui émet un avis sur le projet. Pour les agriculteurs, un coût symbolique s'associe à la complexité objective des démarches administratives et de compréhension du droit.

[11] Par exemple : Cour des Comptes, Rapport public annuel 2016, p. 327 ; M. Verpeaux, Les contrôles sur le maire : mythes et réalités, *Pouvoirs*, n°148, 2014/1, p. 81.

[12] 258 ha sont classés en espaces remarquables (Nds) et 25 ha sont en zone agricole incluant entre autres la déchetterie et la station de lagunage. Toute l'île est en espaces proches du rivage.

Malgré les arrangements tacites fragiles, la fermeté dans l'interprétation de la Loi littoral et les difficultés des pétitionnaires à saisir l'environnement juridique de leurs projets, nous avons observé des configurations d'acteurs qui visent à dépasser les difficultés rencontrées.

4.3.3. Solutions explorées et mises en oeuvre face aux contraintes d'urbanismes

Quels leviers pour sortir de l'impasse ? Entre action publique locale de développement agricole et outils juridiques relatifs à la planification

Nous avons observé deux types de configurations locales favorables à une meilleure prise en compte de l'enjeu de constructibilité agricole dans les documents d'urbanisme insulaires.

L'étude des documents des îles de Batz, Ré et Noirmoutier a montré que cet enjeu était mieux pris en compte par rapport aux autres îles. Nous n'avons pas étudié de processus d'élaboration des documents d'urbanisme sur ces territoires mais nous pouvons faire l'hypothèse que les caractéristiques de leurs mondes agricoles contribuent à cette mise en lumière. En effet, dans ces îles, les agriculteurs sont nombreux et organisés en filières structurées, principalement dans le cadre coopératif. Leur poids historique et économique en fait des acteurs incontournables de la vie sociopolitique locale et contribue bien souvent au rayonnement de l'île à travers des produits phares exportés : vins, eaux-de-vie et pommes de terre primeur confortées par des SIQO ou des marques privées qui mettent en avant l'origine géographique (Bedrani, 2019).

Dans le cas de l'île de Batz, on peut souligner l'existence d'une zone agricole simple qui équivaut à 44% de sa superficie totale. Ce zonage correspond à une prise en compte de la dimension productive du foncier calquée sur l'activité réelle sans omettre les besoins en infrastructures. Le PLU de la commune de Noirmoutier-en-l'Île, intégralement en espaces proches du rivage, autorise quant à lui les nouveaux bâtiments à destination agricole et les serres et châssis en zone Aa[13], en s'appuyant sur la dérogation inscrite dans le SCoT Nord-Ouest Vendée et permise par l'article L121-13 du code de l'urbanisme. Dans le cas de l'île de Ré, le PLUi interdit le changement de destination des constructions en zone agricole sauf vers une destination agricole. Des zones d'activité agricole y sont aussi définies.

Les sièges d'exploitation sont plus nombreux dans ces îles et le changement de vocation moins fréquent compte tenu de la rentabilité importante de l'activité agricole et de l'encadrement collectif des trajectoires professionnelles. Leur maillage contribue aussi à faciliter la constructibilité en continuité d'urbanisation. Bien que ces agriculteurs aient toujours un besoin de renouveler leurs infrastructures, l'enjeu de la construction neuve n'est pas comparable avec les îles où les infrastructures agricoles ont quasiment disparu.

L'autre configuration favorable à une prise en compte de cet enjeu des infrastructures agricoles est la présence d'un projet politique local en matière de développement agricole et alimentaire porté par la collectivité. Il est motivé par l'attente de potentielles aménités dans une perspective

[13] Pour ce faire, les infrastructures doivent se situer à moins de 100 mètres du siège d'exploitation et ne pas dépasser 1000 m² d'emprise au sol.

de développement territorial (circuit-courts, emploi, paysage, tourisme, etc.) Dans les îles concernées comme à Oléron et Yeu, nous avons constaté l'usage de deux 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 mobilisés sur le long terme. Ces outils contribuent à une démarche prospective et à un décloisonnement des politiques publiques locales. Cela facilite la traduction opérationnelle de ces stratégies dans les documents de planification dont elles dépendent pour leur volet infrastructurel. Le défi de la co-construction avec la profession agricole, dans toute sa diversité et dans la durée, y trouve aussi meilleure réponse. Dans le cas des petites îles (par exemple à Arz, Ouessant ou Aix), même si elles ne se sont pas toujours dotées de tels moyens et sont pour certaines au RNU, les projets de ferme dont la propriété du bâti est communale, dans un contexte politique de relance agricole, contribuent à faire aboutir les demandes de permis de construire pour des infrastructures agricoles auprès de services de l'État.

Mieux dotées en compétences internes et plus alertes sur la thématique, il s'agit dans un premier temps pour ces collectivités d'éviter de rendre les documents d'urbanisme plus contraignants que la loi Littoral à l'inverse de ce que nous avons observé pour Belle-Île-en-Mer et Bréhat. Il convient par exemple d'affirmer l'usage agricole de l'espace et des infrastructures. Cela implique de privilégier un classement en zone agricole simple ou remarquable, plutôt qu'en zone naturelle simple ou remarquable, dans les espaces occupés par les activités agricoles. Lors de la révision de son PLU, l'île d'Yeu a ainsi classé 10% de l'île en zone agricole au lieu de 2% auparavant. Il convient aussi de préciser dans les règlements 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. En effet, 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.

Pour éviter les échecs dans les demandes d'autorisation d'urbanisme et la mise en difficulté matérielle et symbolique des agriculteurs, ces derniers 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 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 avant le passage en commission.

5 - Les politiques de soutien aux réseau agri-alimentaires territorialisés : représentations des enjeux et leviers d'action

Si l'agriculture est en train de devenir à nouveau "désirable" dans les îles atlantiques, c'est sous l'effet de la rencontre entre des facteurs généraux, jouant à l'échelle nationale voire internationale (5.1), et d'autres plus territorialisés et propres aux îles (5.2). L'émergence de politiques de soutien aux réseaux agri-alimentaires insulaires, leur succès et leurs difficultés peuvent s'analyser en relation avec ces facteurs. Les paragraphes qui suivent proposent de les recenser et d'en analyser les relations et les effets. La comparaison s'avère ici utile : comment expliquer qu'une dynamique de soutien à l'agriculture s'enclenche et prospère dans certains territoires alors qu'elle échoue dans d'autres ? Les résultats de Sofiane mettent en avant deux éléments particulièrement importants : d'une part la nécessité de construire des coalitions élargies alliant sociétés civiles insulaires et élus locaux (5.3) ; d'autre part la nécessité, en contexte de fortes contraintes réglementaires, d'explorer des voies inattendues et parfois innovantes permettant de concilier développement agricole et préservation de l'environnement et des paysages (5.4). Pour accompagner la réflexion et l'action des territoires sur ce double enjeu, l'équipe de Sofiane a proposé un exercice : la prospective agricole participative. Nous en analysons les modalités et les vertus dans la perspective de recueillir et, si possible, faire converger, les représentations des habitants d'un territoire pour définir collectivement des voies pertinentes pour l'action (6).

5.1. Un changement de référentiel dans l'agriculture et l'alimentation

Deux tendances caractérisent les évolutions récentes des politiques agricoles : leur désectorisation et leur territorialisation. La désectorisation désigne le fait que les choix de société en matière d'agriculture concernent désormais des réseaux d'acteurs élargis, et sont définis de plus en plus en référence à des préoccupations et des priorités qui ne concernent pas le seul secteur agricole. Historiquement, la modernisation de l'agriculture à partir des années 1950 s'était en effet fondée sur une autonomisation de ce qui devenait alors à la fois un champ professionnel et un secteur d'action publique (Muller, 2010). Sur le plan des référentiels, s'imposaient les logiques de productivité et d'extension des filières (échelle nationale puis internationale) dans un cadre de marché. Sur le plan politique, c'est un cadre de co-gestion restreint associant ministère de l'agriculture et organisations professionnelles agricoles qui s'était imposé. Les enjeux agricoles étaient peu débattus publiquement, tandis que s'affirmait une déconnexion entre les territoires - que ce soit comme espaces de production ou comme espaces de consommation - et les enjeux d'alimentation.

Plusieurs facteurs ont bousculé cette organisation à partir du début des années 2000, en particulier le développement d'une approche plus systémique de l'alimentation, c'est à dire non plus centrée seulement sur la quantité et la qualité sanitaires des aliments (priorités jusqu'alors), mais qui prend davantage en compte la durabilité des systèmes alimentaires (conditions sociales de production et de distribution, impacts environnementaux, répartition des bénéfices sur le chaîne de valeur, inégalités dans l'accès aux aliments de qualité)... Ce cadre a fait de l'alimentation une question plus politique (Fouilleux et Michel, 2020). Dès lors, elle intéresse

davantage d'acteurs, et en particuliers les échelons territoriaux de l'action publique, en particulier les régions (dans leur compétence de développement économique équilibré du territoire) et les métropoles et communes (Lamine et Chiffoleau 2016 ; Darrot *et al.*, 2022). Dans le même mouvement, des organisations citoyennes (AMAP, par exemple) et des offres de marché alternatives ont émergé (développement des labels, des réseaux de distribution alternatifs biologique ou de proximité, circuits-courts et vente directe…) (Chiffoleau, 2019).
Cette mise à l'agenda d'une politique *locale* de l'alimentation a fortement contribué à réduire le fossé entre alimentation et agriculture et a finalement conduit les territoires à se mêler, à des degrés divers, de cette dernière, en particulier à travers les PAT (Projets Alimentaires Territoriaux) soutenu par le Ministère de l'Agriculture et les Régions à partir de 2014. Depuis les années 2000, l'Etat encourage et accompagne l'engagement des autres échelons d'action (Plan Barnier sur les circuits courts de 2009, Plans Nationaux de l'Alimentation de 2010 et 2014, orientations du Grenelle de l'Environnement et des lois NOTRE, EGALIM, etc.) Depuis 2014, la création et le déploiement du dispositif national des "Projets alimentaires territoriaux" a donné une visibilité et un élan à ces dynamiques locales, qui se démultiplient sur le territoire national. Les échelons les plus locaux (communes, EPCI), très moteurs dans ces dynamiques d'accompagnement, ouvrent des chantiers variés : mobilisent plusieurs leviers : choix d'approvisionnement pour la restauration collective (écoles, collèges, lycées), soutien à des filières en circuits-courts (points de distribution), création de labels territoriaux, par exemple. Faute de compétences dans le domaines agricoles, ces échelons territoriaux doivent combiner des instruments d'action publique un peu éclectiques et finalement assez nombreux (Bodiguel, 2021).

5.2. Des particularités insulaires ? La construction du problème agri-alimentaire dans les îles atlantiques

La recherche fait ressortir que, dans les îles qui s'y intéressent, les enjeux agri-alimentaires sont arrivés à l'agenda local à partir de cadrages classiques (comme le désir d'une nouvelle proximité de l'alimentation) mais que le contexte insulaire y a ajouté certaines problématiques plus singulières, comme la gestion des friches ou le désir de dynamiser le tissu socio-économique local.

Si la préoccupation de rapprocher la production alimentaire des consommateurs est commune à de nombreux territoires (notamment pour des raisons environnementales), elle se présente de manière différente dans les îles sans ponts, des territoires où les échanges et le transport sont par nature rendus plus compliqués. Dans le cas de Belle-Île, les efforts de certains acteurs pour valoriser localement le lait produit sur l'île partent d'un constat éloquent : la quantité de lait produite par les éleveurs bellilois est sensiblement la même que celle qui est consommée annuellement sur l'île. Mais le lait consommé sur l'île est entièrement importé, tandis que celui qui y est produit est entièrement transporté sur le continent, par bateau puis par la route, jusqu' à une laiterie industrielle de Pontivy. Pour ce qui concerne l'élevage, les bovins doivent être transportées sur le continent avant, éventuellement, de faire revenir certaines carcasses pour une valorisation locale, car il n'existe pas l'abattoir de l'île n'abat que les ovins. Des îles plus petites n'ont eu longtemps aucun maraîcher, ce qui les oblige à importer la totalité

des fruits et légumes qui y sont consommés, en hiver, quand la demande est faible mais même en été quand elle est très forte. Cette dépendance totale au continent pose question. D'abord, ces longues lignes de transport maritime représentent une contrainte pour la part de l'approvisionnement insulaire qui en dépend. Il faut mentionner, parallèlement, qu'il existe une demande croissante des consommateurs pour une alimentation plus en phase avec l'image de typicité du territoire. Il existe donc dans les îles, des raisons particulières de faire la promotion d'un rapprochement entre production alimentaire et consommation.

La pression touristique saisonnière a plusieurs effets : elle entrave très fortement l'accès des habitants à des logements habitables toute l'année puisqu'ils sont concurrencés par les locations saisonnières. Elle renchérit le prix d'achat des biens immobiliers. D'un point de vue démographique, la faiblesse du nombre d'habitants à l'année peut mettre en danger la continuité de services publics et de structures comme les écoles primaires ou les collèges. Ces problématiques sont connues de longue date dans les îles, qui les abordent avec des moyens variés. La promotion de l'activité agricole sur les îles a ainsi pu être appréhendée comme l'un de ces moyens d'agir : attirer un ou plusieurs agriculteurs ou agricultrices - et leurs familles - est la garantie d'accueillir des habitants permanents, susceptibles de contribuer et dynamique le tissu socio-économique local, d'inscrire de jeunes enfants dans les écoles (et donc d'écarter les risques de fermeture). C'est aussi une manière de créer quelques emplois, non seulement pour l'exploitation elle-même mais parfois aussi autour (transformation et vente directe, activités pédagogiques). Il existe des cas, comme à l'île d'Arz, où l'installation soutenue par la mairie de premiers agriculteurs a entraîné une dynamique et un écosystème favorable qui a permis d'en attirer d'autres. Conscient de ces enjeux, c'est aussi sous l'angle d'une diversification de l'activité économique et d'une dynamisation de la vie sociale que les promoteurs de politiques de développement agricole ont présenté leurs objectifs.

Enfin, le dernier cadrage "insulaire" de la reterritorialisation agri-alimentaire retrouve l'enjeu de la préservation des paysages, déjà envisagé comme un paramètre important de l'aménagement des îles. Dans de nombreux cas, le paysage "typique" est celui soit de sols naturels ras (landes) soit de terres agricoles cultivées ou pacagées. L'étroitesse du territoire et l'omniprésence d'une agriculture de subsistance, souvent exercée par les femmes, ont conduit à ce que, historiquement, très peu de terres n'étaient pas exploitées pour une production ou une autre (Brigand). La déprise agricole a entraîné une modification de ce paysage : des jachères arbustives devenant parfois des bois ont pris la place des sols qui n'étaient plus exploités. Cette évolution a "fermé" le paysage des îles, en faisant reculer les perspectives ouvertes. Ces friches sont donc mal perçues du point de vue paysager et culturel. Dans d'autres contextes, comme par exemple au sujet des murets de Ouessant (qui servaient traditionnellement à délimiter les terres), ou encore concernant les marais entretenus (comme les marais salants), le recul de l'activité économique peut donner l'impression négative de paysages à l'abandon, ou d'évolution anarchique. De surcroît, le développement des friches entretient un habitat favorable aux prédateurs des cultures (sangliers, faisans, lapins, pigeons….) qui compliquent l'exploitation des terres restantes. C'est aussi un coût pour les communes, puisqu'il leur arrive de financer des défrichages réguliers par souci de contenir ces différents inconvénients. Le retour ou le développement de l'agriculture sur les îles peut jouer un rôle : en renouant avec

leurs fonctions d'entretien des paysages et, à certains égards, de "contrôle" de la nature, il est attendu des exploitations agricoles qu'elles contribuent à la préservation du patrimoine collectif et de l'identité culturelle des îles. A Oléron, Ouessant, Belle-Île, à Arz et dans d'autres îles encore, cette préoccupation a contribué à favoriser la nouvelle "désirabilité" de l'agriculture, en parallèle aux enjeux de re-territorialisation alimentaire et de redynamisation économique et sociale.

5.3. La nécessité de bâtir des coalitions territoriales élargies

Dans son volet d'étude de l'action publique, ce projet a permis de mettre en évidence que les politiques de relocalisation agri-alimentaires menées dans les îles ne naissent pas systématiquement de la mobilisation d'acteurs issus du secteur agricole. C'est souvent à l'initiative du champ politique, c'est-à-dire d'une équipe municipale, ou sous l'effet de la mobilisation de la société civile que ces politiques voient le jour. Ce mécanisme est cohérent avec les évolutions contemporaines des attentes autour de l'agriculture, telles que nous les avons exposées plus haut : multi-fonctionnalité, territorialisation, approche systémique soucieuse des effets et contextes sociaux, économiques, écologiques de l'activité agricole, et enfin désectorisation.

Deux cas de figure peuvent être distingués : l'un dans lequel l'impulsion vient d'une équipe municipale ; l'autre dans lequel c'est la mobilisation d'acteurs territoriaux non agricoles qui parvient à inscrire cette politique à l'agenda de l'action publique.

5.3.1. Le rôle des acteurs politiques : les exemples des îles d'Oléron et Arz

En France, l'agriculture comme l'alimentation ne sont pas des compétences qui relèvent des collectivités locales, communes ou intercommunalités. La décision des collectivités de porter des politiques d'alimentation - et parfois à travers elle d'orienter l'agriculture locale - est donc un choix. Dans les îles atlantiques, il existe une antériorité de stratégies de relance agricole. Dans les années 1970, à Ouessant - avec le soutien du Parc Naturel Régional, ou encore à Arz, les élus ont tenté de réinstaller des agriculteurs en leur mettant des espaces à disposition. La plupart de ces efforts, dictés par la volonté d'entraver le processus de désertification rurale et d'enfrichement, ont échoué. Les changements de référentiels généraux observables dans les années 2000 ont induit une nouvelle vague de politiques agri-alimentaires. Certaines initiatives ont alors été portées à nouveau, sur plusieurs années, par des exécutifs municipaux, qui ont mobilisé pour cela différents outils à leur disposition : intervention foncière directe, politique d'aménagement (rédaction des PLU), soutien aux circuits courts et recours à des appels d'offres pour installer de nouveaux agriculteurs. Cette stratégie s'incarne dans plusieurs exemples étudiés au cours du projet. Les cas de Oléron et Arz montrent deux formes spécifiques d'activisme municipal, dans le contexte de deux îles très différentes. Tous deux ont une antériorité qui invite à en retracer la genèse et à interroger les raisons de leur succès.

Parmi le panel d'îles étudiées, Oléron est sans doute celle dans laquelle la problématique du développement agri-alimentaire a été posée le plus précocement. En 2004, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du pays de Marennes-Oléron - un

document associé aux démarches de SCOT et PLU - inscrit la nécessité de pérenniser sur l'île les activités agricoles. Celles-ci sont importantes : il existe entre une soixantaine et une centaine d'agriculteurs sur l'île, selon la façon dont on les décompte. Mais la communauté de communes est désireuse à l'époque de mieux contrôler les impacts écologiques de cette agriculture sur un territoire jugé fragile, à une époque où l'ambition est de faire d'Oléron un territoire mieux inscrit et identifié dans les politiques de développement durable (le slogan choisi par l'île, "Oléron, mon île nature, naturellement » en porte d'ailleurs témoignage). Il s'agit aussi de mieux reconnaître l'agriculture oléronaise, moins bien identifiée que l'ostréiculture. Ce thème est donc inscrit à l'agenda de la collectivité à partir de 2008, année de l'élaboration de l'Agenda 21 du territoire. Par la suite, la communauté de communes confirme son engagement en créant un poste salarié de chargés de mission "agriculture durable", et en constituant un comité de développement agricole, dans le but de rassembler les acteurs du secteur. Une "charte de l'agriculture durable" est également signée en 2012 par un grand nombre de partenaires en 2012. Les priorités initiales sont les questions foncières et la difficulté qui se posent pour l'installation des agriculteurs. La dynamique à Oléron est forte, avec des demandes d'installation régulières, mais l'accès à la terre est complexe. L'intercommunalité a contractualisé avec la SAFER pour bénéficier de son outils "Vigi-foncier" et avoir ainsi les moyens d'encadrer davantage les prix de la terre agricole. L'enjeu de reconquête des friches est également à l'agenda (participation au financement d'un broyeur pour une CUMA), de manière à récupérer des terres exploitables. Par la suite, la relocalisation alimentaire devient le principal axe structurant. Il se traduit en 2020 par le lancement d'un Projet Alimentaire territorial (PAT) qui a pour objectif l'augmentation de la localisation alimentaire oléronaise dans la restauration collective et y compris au long de l'hiver. La Communauté de communes veut développer une action sur l'installation de quelques exploitations de maraîchage dans le but principal d'approvisionner les cantines en hiver. A la suite de cet investissement de la thématique sur plusieurs années, l'action agricole est désormais installée dans les compétences de la Communauté de communes avec trois postes de chargés de mission : « agriculture durable », « circuits courts » et « foncier agricole ». Ce dernier poste poursuit et prolonge le travail sur la remise en culture du foncier délaissé de l'île, en s'efforçant de contrecarrer les problèmes de friches et de micro-parcellisation, communs à beaucoup d'îles. L'engagement d'Oléron s'explique par un portage politique particulièrement affirmé, assumé par des personnalités dotées de compétences et de volontarisme, qui ont été capables de saisir les opportunités existantes et de rassembler assez largement les acteurs, y compris ceux du monde agricole. La relativement faible considération de l'agriculture sur l'île créait une demande d'attention et de soutien de la part de ces derniers, qui a su être exploitée par les élus. Mais il est surtout intéressant de constater que cette orientation est aujourd'hui relativement bien institutionnalisée et donc qu'elle a une réelle capacité à traverser les alternances politiques : l'obtention de labels, la création d'IGP locales, l'existence de routines de coopération dans les services, l'habitude prise par les secteurs concernés, en particulier les agriculteurs, de se tourner vers la CDC pour traiter des enjeux agricoles… constituent une dynamique qu'il est difficile de renverser. Pour la communauté de communes, la question agricole s'inscrit dans sa compétence de développement économique, une compétence obligatoire. Il est dans l'intérêt de l'île, puisqu'elle est désormais reconnue pour son volontarisme sur les enjeux d'écologisation et de

relocalisation alimentaire, de tirer les bénéfices d'image de ce travail en privilégiant la continuité.

L'île d'Arz offre un visage semblable de volontarisme politique, mais dans un autre contexte, celui d'une petite île (environ 250 habitants à l'année) où l'agriculture était en voie de disparition jusqu'aux années 2000. Dans cette situation, le Conseil municipal entreprend en 2010 de recruter, par appel d'offres, des exploitants agricoles, dans le but principal de contribuer à l'entretien des paysages de l'île, de plus en plus soumis à l'enfrichement, mais aussi de soutenir son dynamisme socio économique en accueillant de nouveaux habitants à l'année. La survie de l'école primaire de l'île était un corollaire important de cet objectif. Arz, comme plusieurs petites îles, avait déjà cherché à recruter des agriculteurs du continent pour enrayer le déclin démographique observé sur ces territoires.

Le contexte de 2010 n'est plus du tout le même, notamment en termes de pratiques agricoles et de légitimation des circuits courts, ce qui se traduit dans un cahier des charges qui impose une conduite en agriculture biologique et une valorisation entièrement locale des productions. Le processus, mené avec l'aide de la chambre d'agriculture du Morbihan, aboutit à l'installation d'un couple d'éleveurs en production bovine laitière. Ils bénéficient d'une trentaine d'hectares - souvent gagnés sur des ronciers - et d'un bâtiment mis à disposition par la commune. Trouver ces terres a supposé un travail fastidieux, mené par les élus, en raison de la fragmentation extrême du foncier sur l'île et des règlements de protection paysagère. Cette expérience sera couronnée de succès : le couple d'éleveurs a stabilisé et même fait grandir son exploitation en y adjoignant de nouvelles terres et en recrutant deux salariés et en accueillant deux nouveaux associés dix ans plus tard. Les productions issues du lait (fromage, yaourt, fromages, glaces) sont entièrement écoulées sur l'île. La dynamique enclenchée a également été favorable pour attirer d'autres professionnels agricoles, notamment un projet de paysan boulanger. L'action publique menée à Arz présente certains traits notables qui ont sans doute contribué à son succès : d'une part, une forme de leadership politique local déterminé et persévérant dans son ambition de faire revenir l'agriculture sur l'île. D'autre part, une capacité de la même équipe à conduire le processus dans la concertation avec les habitants, qui a permis de prévenir d'éventuels conflits. Il faut noter toutefois que ces facteurs favorables ne sont pas une garantie de succès : lorsque la mairie a entrepris d'installer des maraîchers avec une procédure très similaire, la contestation de certains riverains immédiats de leur exploitation, associés à une association morbihannaise de protection des paysages a fait obstacle à la démarche. Ces opposants ont fait le choix de dénoncer en justice l'implantation de serres sur des terrains (mis à disposition par la commune) dont le classement au PLU (en espace remarquable) interdisait ce type de construction. On mesure, à travers cette expérience, à la fois la nécessité d'un portage politique fort et déterminé et la difficulté, malgré cela, à produire du consensus sur ces territoires dès lors que la présence de l'agriculture est jugée comme entrant en contradiction avec la protection des paysages, un objectif socialement et juridiquement bien ancré. Cette contrainte peut-être affrontée par des politiques de zonage foncier davantage orientées en faveur de l'agriculture. Ces obstacles peuvent aussi favoriser des démarches locales innovantes dans la manière de gérer en le contrôlant le développement d'infrastructures agricoles et leur impact paysager. Ce point sera abordé plus loin (5.4).

5.3.2 Le rôle de la société civile : l'exemple de l'île d'Yeu[14]

Dans certains cas, c'est davantage la mobilisation d'acteurs issus de la société civile qui permet de porter l'enjeu de la territorialisation agri-alimentaire. La démarche qui anime l'île d'Yeu depuis plusieurs années est de cette nature. Comme les autres îles atlantiques, il s'agit d'un territoire qui doit concilier de nombreux objectifs : accueil d'une très nombreuse population estivale, maintien d'activités et de revenus hors saison, accès à une alimentation locale toute l'année, dans un contexte de pression foncière très forte. Face à ces enjeux, un "collectif agricole" est créé sur l'île en 2008. Il s'agit d'un développement intéressant dans la mesure où il n'est pas composé seulement d'acteurs agricoles. L'une de ses chevilles ouvrières est une retraitée de l'éducation nationale. Ce collectif rassemble plusieurs habitants intéressés par l'idée de promouvoir un développement de l'île en phase avec les enjeux environnementaux, qui pourrait offrir une alternative au tout tourisme tout en facilitant l'approvisionnement en aliments locaux de qualité. Ce collectif lance le projet « Terres fert'îles » centré sur la reconquête du foncier et la remise en culture de parcelles en friche. Mais un autre volet tout aussi crucial de cet engagement consiste à convaincre les élus de soutenir l'initiative et d'œuvrer eux-mêmes à accompagner le développement agricole de l'île. La démarche fonctionne : des affinités sont trouvées avec l'équipe municipale, qui contribuera dès lors à asseoir la légitimité du collectif, à l'élargir à d'autres acteurs, et à le doter de moyens d'action. Une personne du conseil municipal est dédiée au projet tandis que la municipalité finance une étude pour mieux connaître le potentiel agricole de l'île. L'élargissement du mouvement se traduit, en 2014, par la création d'un organe de gouvernance agricole multipartite, le « Comité de développement agricole » (CDA), qui a vocation à débattre des orientations de la politique agri-alimentaire de l'île. Ce comité rassemble une pluralité d'acteurs insulaires : producteurs, consommateurs, mairie, membres individuels. Une telle organisation n'est pas fondée nécessairement au départ sur le partage des mêmes représentations des intérêts de l'île par tous les acteurs. Mais elle répond justement à l'objectif de rapprocher les représentations et objectifs des différents acteurs, en créant un forum d'échanges réguliers, de discussions, de production et partage de connaissances. D'après le témoignage de plusieurs participants, le choix a été fait dès le début d'avancer « par consensus », ce qui a pu impliquer de stopper ou reporter certaines discussions quand ce dernier était difficile à atteindre. Mais cette stratégie consistant avant tout à forger du sens autour de l'action agricole à l'échelle insulaire a permis au CDA de s'implanter au fil des années comme l'acteur incontournable du territoire sur cette question. Outre le prolongement de « Terres fert'îles » et de son travail sur les parcelles en friche, le CDA – pour lequel la mairie finance un poste de chargé de mission – a mis en œuvre un appel à projets qui a permis, en 2018-2019, d'installer deux exploitations maraichères biologiques. D'autres installations ont eu lieu ces dernières années, changeant le visage agricole de l'île. Des projets sont aussi développés pour intervenir sur une meilleure connaissance et gestion des ressources en eau ou encore pour soutenir les circuits courts. Cette politique a été labellisée PAT.

[14] Cette réflexion repose en grande partie sur le travail de recherche de Jeanne Garel, mené dans le cadre de sa formation à Sciences Po Bordeaux. Outre une étude documentaire, il est fondé sur une enquête empirique menée sur place en 2021, qui a donné lieu à dix-huit entretiens semi-directifs menés auprès de vingt acteurs diversifiés.

Sans doute peut-on utilement tirer des enseignements du scénario qu'a connu l'île d'Yeu. La dynamique positive en cours semble tenir à plusieurs éléments. Il est intéressant de voir que les élus ont été soumis en quelque sorte à une double pression : l'une venue d'en haut, incarnée dans la multitude de dispositifs et mots d'ordres invitant à repenser le rapport des territoires à l'alimentation. L'autre venue d'en bas, qui mettait en évidence une attente des insulaires, et a permis de construire et argumenter un intérêt territorial spécifique pour une politique agri-alimentaire. Cette situation a facilité un travail d'enrôlement du politique qui était indispensable à inscrire l'initiative dans la durée. En effet, si la société civile peut produire l'impulsion dans certains contextes favorables, le temps et l'engagement sont difficiles à maintenir dans la durée, surtout dans de petits territoires où le renouvellement des forces vives n'est pas assuré. Seul un exécutif municipal peut se permettre de financer des postes salariés et d'activer des solutions d'action publique qui permettront à la démarche de s'installer dans le temps et de porter ses fruits. C'est ce qu'il s'est passé à l'île d'Yeu, où tant le CA que le CDA n'ont pu déployer une action efficace qu'à travers un lien fort noué avec la mairie.

5.4. Des politiques agricoles innovantes ?

Si le principe d'une action territoriale agri-alimentaire suscite l'engouement à des degrés divers dans plusieurs des îles étudiées (Oléron, Ouessant, Arz, Bréhat, Yeu, Belle-Île), la matérialisation d'un renouveau ou d'une relocalisation agricole fait souvent figure de course d'obstacles. On a mentionné notamment les difficultés que pose l'accès à des surfaces exploitables dans des territoires dont le foncier est morcelé, souvent en friche, et où les logiques de rétention spéculative peuvent être fortes. Une autre difficulté réside dans les contraintes de construction et les risques d'une implantation anarchique de bâtiments pour la préservation des paysages. La mésaventure qu'a connue Arz avec l'échec de l'implantation de maraîchers témoigne d'un obstacle sérieux. Faire face à ces deux problèmes a ammené les mairies et les collectifs impliqués à explorer des voies originales. Il est utile de s'arrêter sur ces innovations, particulièrement dans une perspective analytique faisant des îles des « territoires sentinelles », aux prises avec des problématiques qui sont certes particulières mais pas entièrement étrangères à celles que rencontrent, ou pourraient rencontrer, d'autres territoires portant des ambitions d'écologisation de l'agriculture de leur territoire.

5.4.1. La voie d'une politique foncière pro-active

La première de ces voies originales est l'engagement dans des politiques foncières pro-actives. Dans le système français de gouvernement du foncier agricole, les acteurs clés sont ceux du marché (vendeur et acheteur) et la SAFER qui agit comme régulateur du secteur dans un objectif de transparence des transactions, de limitation de la spéculation et de conservation de la vocation agricole des terres. Les collectivités n'ont pas de rôle particulier à y jouer en dehors des politiques de zonage et du vote des élus dans certaines commissions. Les politiques insulaires étudiées tendent à dépasser ce modèle, sinon même à le bousculer, par une intervention beaucoup plus directe des collectivités. L'état particulier du foncier insulaire (morcellement et enfrichement) est certes un fort incitateur à agir, mais cet engagement suppose de mettre une grande énergie dans le recensement des terres, le contact avec les propriétaires,

l'activation de leviers juridiques, pour parvenir *in fine* à les remettre en culture. Deux exemples peuvent être mis en avant, celui de Belle-Île et celui de l'île d'Yeu.

A Belle-Ile, le travail mené localement par le CPIE pour promouvoir une politique agri-alimentaire locale a permis d'agréger les soutiens de la communauté de communes, des quatre communes de l'île, de la Safer, de la région Bretagne, de la chambre d'agriculture et de fondations privées (la fondation Carasso et le fonds de dotation Perspectives). L'action privilégiée dans ce cadre poursuit plusieurs objectifs, dont tous ne font pas consensus. Celui qui a recueilli la plus large adhésion concerne le développement d'outils d'intervention foncière. Cette voie d'action est conçue par le CPIE comme une manière de faire reculer l'enfrichement de l'île tout en permettant de réaffecter des terres à l'exploitation agricole. Cette problématique est importante sur cette île comme dans beaucoup d'autres : on estime que les friches occupaient en 2019 1585 ha, soit 19% du territoire de l'île, qui comporte une surface agricole utile de 2886 hectares (Master Génie de l'Environnement d'Agrocampus Ouest, 2019). Les arguments du CPIE ont permis de sensibiliser sur le problème des friches à partir de 2016 puis d'enrôler progressivement les collectivités de l'île et la SAFER dans la mise en place d'une « mission foncière », en 2018, active à l'échelle des quatre communes. Animée par un.e chargé.e de mission (sur CDD), cette structure a pour rôle de réaliser un diagnostic foncier (recensement des terres en friches, identification de leurs propriétaires, cartographie des servitudes environnementales et paysagères, évaluation de leur potentiel agricole) et, sur cette base, d'accompagner les exécutifs de l'île dans l'exercice d'une politique foncière. Cette dernière se décline en plusieurs aspects : établissement d'une grille de prix indicative du coût des terres, veille sur les transactions foncières et les interventions de la SAFER, orientation et aide juridique pour les propriétaires souhaitant offrir leur terre en bail ou en vente, conseil aux agriculteurs pour la sécurisation juridique des terres qu'ils exploitent (souvent dans le cadre d'accord informels), mise en relation entre offreurs et preneurs… Parmi les outils importants pour ces missions, on peut relever le rôle du dispositif « Vigifoncier » déployé depuis 2016 dans le cadre d'une convention entre les quatre communes et la SAFER. Il s'agit d'un service offert (de manière payante) par l'organisme qui permet à la commune d'être informée des ventes de parcelles agricoles en cours sur les communes. A la demande de celles-ci, ou d''agriculteurs, la SAFER peut faire préemption sur le bien au profit de l'agriculteur ou de la commune. L'outil n'est pas parfait et ne saurait résoudre tous les problèmes (par exemple la micro-parcellisation de l'île allonge considérablement les procédures) mais à la fin 2020, les communes de l'île avaient pu contacter les propriétaires et nouer des échanges pour une surface potentielle de 140 ha. Un autre élément positif est la stabilisation des prix et la limitation de la spéculation. L'intervention foncière peut tirer profit par ailleurs d'un autre instrument juridique, méconnu mais qui est utilisé avec succès à Belle-Île et dans plusieurs autres îles : la procédure des « biens vacants et sans maitres ». La même procédure a permis à Houat de faire entrer environ 140 ha de terres dans le patrimoine communal.

La procédure des biens vacantes et sans maîtres

Cette procédure juridique inscrite au Code général de la propriété des personnes publiques (art. L1123-1 et 1123-2) et au code civil (art. 713) donne l'opportunité aux communes de faire entrer dans leur patrimoine des immeubles (parcelles bâties ou non bâties) inutilisés ou dont le propriétaire n'est pas identifiable. Cette faculté est ouverte d'une part pour les successions restées ouvertes depuis au moins trente ans, et d'autres part pour les propriétés dont le propriétaire n'est pas connu et dont les trois dernières années de taxe foncière n'ont pas été réglées. Selon qu'ils sont bâtis ou non bâtis, les biens réputés sans maître peuvent entrer dans le patrimoine communal à la suite d'une enquête demandée par la maire (auprès du cadastre et des services fiscaux) ou suivant constatation des services fiscaux de département. Dans les deux cas, un arrêté municipal peut permettre à la commune, après information des tiers et des derniers propriétaires connus, de se porter acquéreur du bien en question.

L'autre expérimentation insulaire qui vaut d'être citée pour son originalité est celle que développe l'île d'Yeu, sur la base du travail de longue haleine engagé par le Collectif agricole. Comme à Belle-Île, l'enjeu de l'accès au foncier exploitable a été d'emblée posé comme une problématique cruciale, le socle de toute démarche de relocalisation agri-alimentaire, compte-tenu de l'extrême pression qui pèse sur les terres. C'est donc sur ce thème que le collectif a d'abord œuvré en développant le programme « Terres Fert'îles ». Cette expérience a ensuite été consolidée de manière originale par la création d'une Société Civile Coopérative Immobilière, forme juridique coopérative qui rassemblait, en 2021, 106 partenaires, dont une moitié d'insulaires. Le rôle de cette société est d'acquérir collectivement et de mettre en exploitation des terres, dans un objectif partagé par les coopérateurs, de soutenir le développement agricole de l'île. Chacun ne dispose que d'un vote, quel que soit le montant de son investissement. Ce fonctionnement original dote les individus rassemblés dans la société d'un moyen très concret d'agir, en toute autonomie, sur la problématique foncière. Les terres mises en exploitation font l'objet d'un bail de 99 ans reconductible passé avec des agriculteurs. Ce dernier a donc la maîtrise de la terre – dans la limite d'un cahier des charges qui impose certaines règles environnementales – mais pas sa propriété. L'avantage est de faire baisser le coût d'exploitation, en particulier pour des nouvelles installations qui devraient normalement se constituer un capital foncier, de sécuriser juridiquement l'usage de la terre, et de prémunir toute vente et toute spéculation. Cette idée originale est inspirée d'une expérience développée au Pays basque, un autre territoire soumis à très forte pression foncière.

La politique d'acquisition de foncier agricole par des communes ou des collectifs citoyens n'est pas une pratique courante dans les campagnes françaises, loin s'en faut. Mais dès lors que ces outils sont mobilisés dans le cadre de stratégies bien définies, par des élus déterminés ou par des collectifs d'habitants dynamiques, ces instruments peuvent permettre de constituer, même en contexte de pression foncière extrême, des réserves de terres en propriété publique. Ce patrimoine peut dès lors être employé pour soutenir les dynamiques agricoles, tout en conservant la totale maîtrise de l'usage des sols, donc dans une optique cohérente avec les démarches de protection des paysages et de l'environnement.

5.4. 2. La gestion publique des infrastructures agricoles

Outre le problème majeur de la disponibilité du foncier, le second obstacle central que peuvent rencontrer les communes insulaires dans leurs politiques de développement agri-alimentaire local est l'accès à des bâtiments de production (mais également de logement pour les agriculteurs), dans un contexte où les règles de protection paysagère et la faible quantité de foncier disponible rendent la construction très complexe. Un autre paramètre de cette équation est la nécessité de contrôler l'affectation des bâtiments : il n'est pas rare que des autorisations de bâtir attribuées à des exploitants se transforment quelques années plus tard en résidences secondaires, à la suite d'une cessation de l'activité, par exemple. Ce phénomène contribue à une extension de l'urbanisation, qui est pourtant un point de grande vigilance dans la plupart des îles. Existe-t-il des moyens de surmonter ces difficultés sans affaiblir pour autant les règles d'urbanisme et la protection des paysages et des milieux ? Ici encore, du fait des pressions particulières qui s'y exercent, certains exécutifs communaux ont été conduits à envisager des voies originales, en s'appuyant sur une approche plutôt hétérodoxe dans le secteur agricole : la propriété publique (partielle voire totale) de moyens de productions.

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 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 donc du maintien de la qualité paysagère de l'île. A Arz également, cette voie a été empruntée lors de la démarche d'installation d'un couple d'éleveurs. 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, la municipalité a fait le choix d'investir dans un bâtiment agricole dont elle conserve la propriété. La location du bâtiment à un prix indexé sur sa valeur économique agricole a en outre allégé les coûts d'installation des porteurs de projets. Pour les mêmes raisons, la commune d'Ouessant, dans le cadre de son projet d'installation de deux élevages laitiers en 2020 a construit un hangar et d'un atelier de transformation laitière communaux. Ils seront loués aux porteurs de projet retenus. Mais c'est peut-être à l'Île d'Yeu que les interfaces

Au-delà de la propriété publique (ou en complément) d'autres marges de manœuvre sont envisageables, même si elles n'ont pas encore été saisies, comme par exemple la perspective d'un meilleur accompagnement public visant à encourager une intégration paysagère et architecturale des bâtiments agricoles qui soit conforme à la loi et à la jurisprudence. Dans les zones constructibles, cette intégration peut chercher à réduire leur impact visuel, mais elle peut aussi se porter vers la promotion de bâtiments réversibles (c'est-à-dire démontables et transportables, sans fondation de béton).

Comme on l'a souligné, tant que territoires à enjeux, les îles cumulent les contraintes. Mais ces dernières ne sont pas nécessairement des sources de blocage : dans bien des cas elles ont plutôt obligé les exécutifs municipaux à des formes de créativité pour mener à bien malgré leurs projets.

6. Eléments de prospective

6.1 Rendre compte des récits agri-alimentaires territoriaux à travers la prospective

Dans quatre points du réseau, l'île d'Yeu, Bréhat, Noirmoutier et le tandem Houat-Hoëdic, des ateliers de prospective d'une journée ont été organisés en 2019 et 2020 pour explorer des scénarios et trajectoires agricoles et alimentaires. Les participants étaient invités par les représentants du RAIA dans l'île, en mixant des participants choisis par cooptation et des invitations ouvertes diffusées localement. Quinze à trente participants, selon les îles, ont contribué à ces ateliers : agriculteurs, représentants associatifs, habitants intéressés par le thème, élus, chargés de mission (communauté de commune, PAT…), cuisiniers, artisans, principalement.

L'animation de chacune de ces journées était menée de manière identique et faisait appel à l'imaginaire. Les participants entamaient une correspondance avec une agronome russe afin de décrire les caractéristiques du système agri-alimentaire de leur île aujourd'hui, puis lors de quelques étapes jusqu'en 2040 environ.
La démarche de l'atelier permettait en pratique de parcourir quatre étapes classiques de la prospective :

- **Etape 1 :** Identifier et décrire le système agri-alimentaire de l'ile, ses composantes et ses spécificités. Lors de cette première étape, située le jour de la prospective, les participants étaient invités par leur correspondante imaginaire à préparer des cartes postales détaillant autant d'aspects que possibles des spécificités du systèmes agri-alimentaire de l'île. Ces cartes étaient ensuite affichées puis classées par sous-ensemble. Cette représentation visuelle du système agri-alimentaire de l'île et de ses sous-systèmes était ensuite commentée à titre de synthèse.

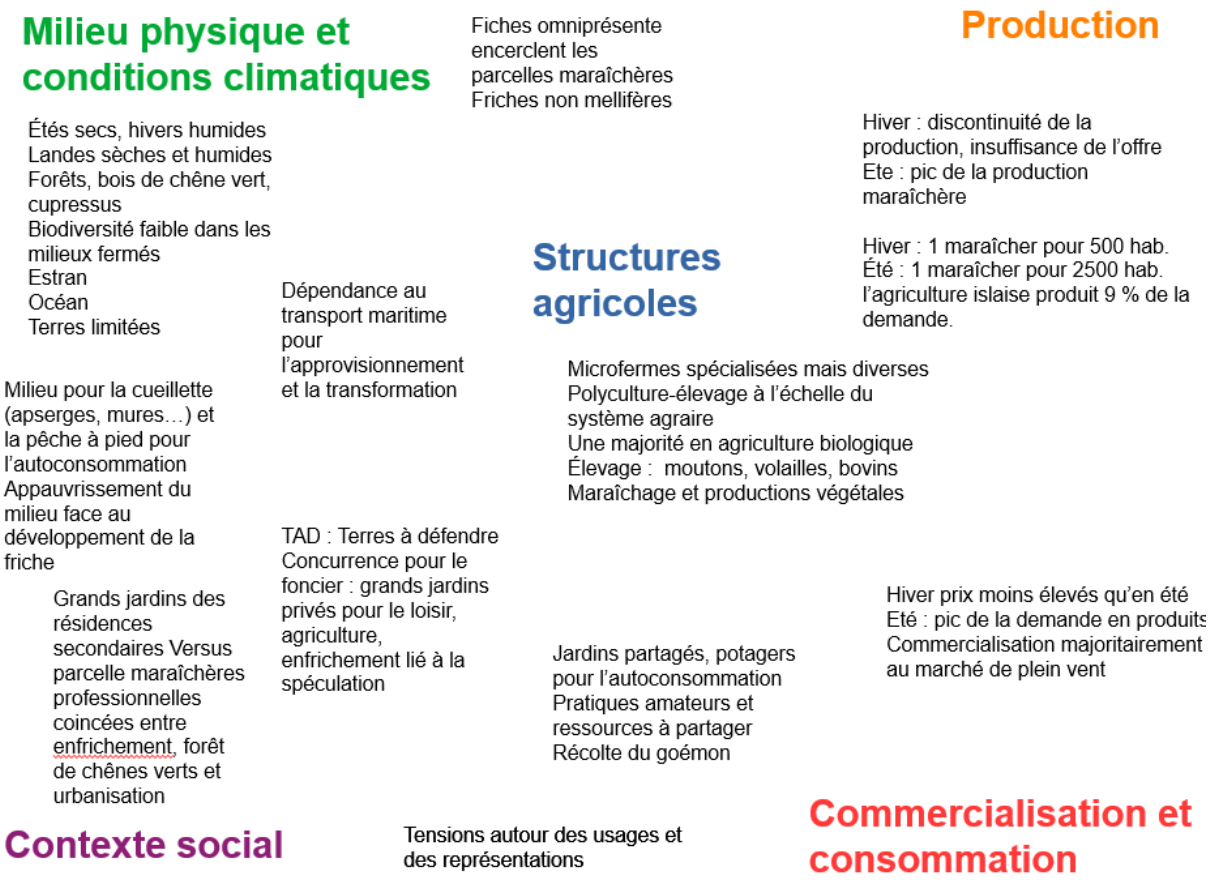


Figure : aperçu du système agri-alimentaire décrit lors de l'atelier de prospective à l'île d'Yeu

- **Etape 2 :** Se projeter dans plusieurs scénarios d'évolution de ce système, sous l'effet d'un moteur principal. Lors de cette seconde étape, les participants relataient pour leur correspondante comment, dans dix à quinze ans, sévissait une crise grave sur le continent alors que l'île se montrait capable de résister grâce à de bons choix réalisés au cours des années écoulée entre aujourd'hui et ce futur imaginé. Ce récit était présenté sous forme d'émission télévisée présentant tour à tour la crise continentale puis diverses aspects de la résilience agri-alimentaire insulaire, sous l'angle politique, agricole et citoyen. Trois à quatre sous-groupes dans l'atelier préparaient puis présentaient chacun un scénario.

Figure : exemple de scénario de crise continentale, puis de résilience insulaire élaborés à l'ile d'Yeu

- **Etape 3 :** dégager un scénario de prospective. A partir des trois à quatre scénarios imaginés à l'étape précédente, un scénario unique de prospective était décanté et stabilisé par le groupe.

- **Etape 4 :** sur une frise du temps, les participants traçaient sur un long paper board un axe séparant aujourd'hui de la date de description du scénario, dans dix à quinze ans. Puis ils positionnement (au-dessous et en dessous de l'axe) toutes les idées d'actions politiques d'une part, d'actions de terrain, matérielles, d'autre part, à entreprendre pour préparer concrètement l'île à adopter la trajectoire de résilience définie dans le scénario de l'étape 3. Ces deux listes d'actions à entreprendre, très concretes, étaient classés par ordre chronologique sur la frise, de celle à entreprendre d'urgence ou facilement dès maintenant, à celles nécessitant plus de temps et des étapes intermédiaires. Une vision stratégique se dégageait ainsi.

Sans détailler ici l'ensemble de ces travaux, il est intéressant de relever quelques observations intéressantes procurées par la comparaison des ateliers dans ces quatre îles.

L'effet de l'intelligence collective a suscité des descriptions riches et informées du système agri-alimentaire insulaire. La vision d'ensemble procuré a souvent suffi à susciter, déjà, des débats animés sur le sens à accorder à la tension entre diverses données : productions agricoles et consommation alimentaire ; saisonnalité marquée de l'offre et de la demande, sous l'effet du tourisme ; potentiel d'autonomie alimentaire de l'île, selon que l'on considère les résidents à l'année ou l'ensemble du flux touristique ; concurrences en matière d'occupation de l'espace, agricole ou immobilier ; nature des productions agricoles à privilégier pour mieux couvrir les besoins agricoles insulaires, enjeux de dé-spécialisation des trajectoires agricoles ; vulnérabilité des modes d'approvisionnement alimentaires de l'île par bateau, mais aussi du foncier, des exploitations agricoles elles-mêmes…

Les crises envisagées combinaient selon les scénarios les grandes composantes des crises gloables contemporaines. Ont ainsi été évoqués : Crise énergétique faute de carburants fossiles assorties de graves problèmes logistiques pour l'approvisionnement ; crise politique autour de scénarios d'émeutes, de vacances de pouvoir, de conflits armés ; crise climatique, avec des flux de réfugiés et un manque de ressources alimentaires ; scénario plus original, fin de l'agriculture occidentale (*"le métier d'agriculteur n'intéresse plus personne depuis 20 ans : les prix agricoles en baisse, les prix des intrants en hausse, les controverses socio-techniques et politico-économiques autour des pesticides, les effets des traités de libre échange ont eu raison des vocations d'agriculteurs"* – Extrait du scénario rédigé par les participants, 6 décembre 2019, Yeu)

Dans tous les cas, la majorité des scénarios de résilience insulaire pariait sur l'évolution vers plus d'autonomie insulaire, qu'elle soit énergétique, agricole et alimentaire, décisionnelle : à cet égard, il existe manifestement un énoncé commun au sein du RAIA. L'enjeu de la sobriété a régulièrement été soulevé, compte-tenu de l'étendu limité des territoires insulaires imposant de tirer parti de toutes les ressources possibles. La proposition – classique aujourd'hui – de régimes alimentaires sobres et semi-végétariens a également caractérisé ces scénarios. Notamment, l'intérêt de maximiser la consommation de produits de la mer s'est imposé, ainsi que des réflexions sur les ressources naturelles ; production énergétique solaire, éolienne et marémotrice, fragilité des ressources en eau douce et intérêt de protéger et remettre en service les puits, sources et points d'eau.
L'enjeu de limiter ou pas le flux touristique a été significativement, discuté : relativement tabou dans le quotidien des îles, l'hypothèse d'un numerus clausus touristique pour pouvoir garantir une meilleure autonomie alimentaire des résidents à l'année a été débattue, tout en soulevant l'inconfort de cette posture fondée sur une partition gênante entre les "bons habitants" et les autres.

Deux ateliers ont eu lieu avant le confinement (Yeu et Bréhat) deux après (Houat-Hoëdic et Noirmoutier). Dans l'intervalle, la notion de crise et les enjeux de logistique alimentaire avaient pris un relief beaucoup plus réaliste. Par ailleurs, de nouvelles équipes municipales avaient aussi

été élues. Les deux derniers ateliers de prospective ont par conséquent présenté un caractère réaliste et programmatique, avec des postures et des échanges en prise plus directes avec la réalité immédiate. En particulier, l'enjeu de savoir quoi produire à partir de quelles ressources foncières a été discuté avec un réalisme assez immédiat, à partir de l'état réel des choses, plutôt que dans un imaginaire lointain. Les ateliers de prospective ont permis de debriefer et capitaliser l'expérience du confinement, et d'en tirer des éléments stratégiques pour anticiper de prochaines crises. L'accélération de la démarche de PAT (Projet Alimentaire Territorialisé) après le premier confinement a aussi joué dans ce sens à Noirmoutier.

Curieusement, un seul scénario, à Bréhat, évoquait une crise ponctuelle liée à l'enjeu insulaire, sous forme d'une tempête de neige et de vent paralysant les rotations de bateau durant plusieurs jours. Dans ce cas, le scénario soulevait l'enjeu des stocks alimentaires insulaires limités, du rôle des stocks constitués dans les fermes, de leur nature et de leurs disponibilités, de l'impossibilité dans une crise aussi instantanée de produire de nouvelles ressources… Ce scénario a été produit en décembre 2019. Trois mois plus tard, en mars 2020, le confinement imposé par la gestion de crise du coronavirus a suscité une situation très proche.

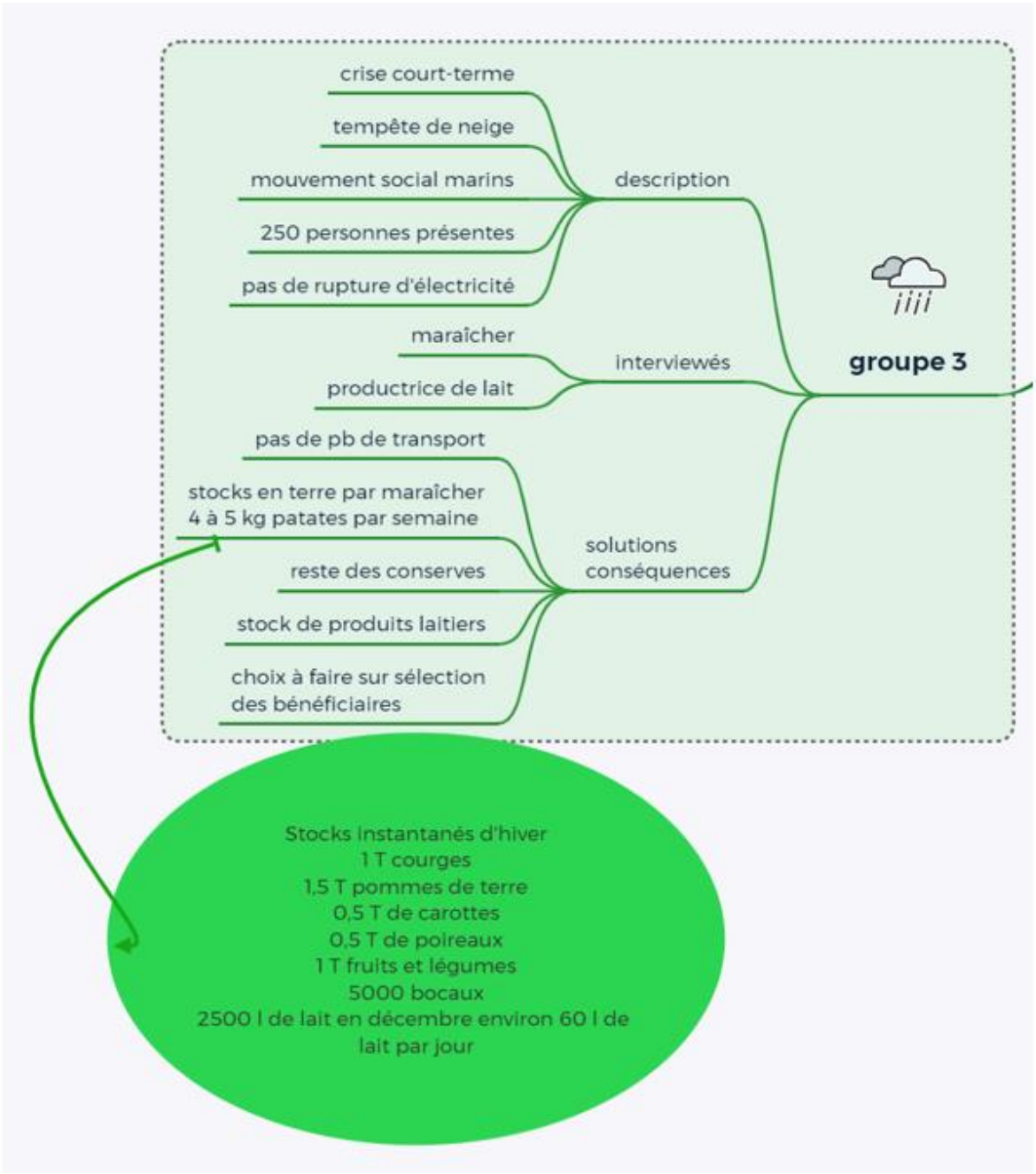


Figure : caractéristiques du scénario de “crise instantanée” à Bréhat, avec notamment l’enjeu des stocks

Bréhat : 30 ha actuellement exploités, 30 en potentiel (friche), jardins privés : 60 ha ? (estimation incertaine) – estran : huitres moules algues – Bon potentiel agronomique

250 habitants à l'année – 800 maisons (grandes familles)
Si 1 ha nourrit 4 personnes à la louche : il faut 75 ha pour nourrir 250 habitants è Faut mobiliser l'estran pour nourrir sobrement les 250 habitants à l'année
1000 m2 par maison

Si les 800 maisons sont habitées, cumuler importations du continent, forte intensification agroécologique, pêche
Si économie circulaire des déchets, valorisation, compost, et intensification écologique, on peut espérer passer à 1 ha pour nourrir 5 personnes
Bréhat ile végétarienne, on peut encore augmenter mais il faut récupérer tout l'azote.
Toilettes sèches obligatoires !

Figure : focus sur le potentiel productif à Bréhat, réalisé durant l'atelier

Décisions politiques, actions à mener - GROUPE 1

Décisions politiques	Actions	Temps
Démocratie participative	Concertation publique	2020
Création de commissions de travail thématiques	Commissions associant des citoyens : agriculture, énergie, foncier, gestion hydrolique, consommation.	
Révision du PLU : renégocier les classements des terres (tunnels, terres cultivables, bâti, constructions légères...)	Classement des terres visant l'agrandissement des zonages agricoles. Action pour la gestion de l'eau. Discuter de la loi littoral et des zones de protection des espaces naturels (ENS) pour un assouplissement.	
Interdiction des pesticides	Gagner sur les friches. Conventionnement avec les agriculteurs pour développer les méthodes douces (traction animale, fertilisation bio) et l'éco-patûrage.	
Maintenir une population à l'année	Création d'une ferme agricole en régie. Aide financière pour l'espace collectif de transformation géré par la SCCI.	
Influer sur le coût des transports maritimes	Négocier avec la Région le coût du transport pour l'alimentation humaine (céréales) et animale (fourrage, grains…)	
Gérer collectivement les espaces naturels et le prélèvement des ressources naturelles (cueillette...)		2030

Décisions politiques, actions à mener - GROUPE 2

Décisions politiques	Actions	Temps
Assouplissement de la loi littoral pour permettre des actions d'intérêt collectif	Transformation de l'ancienne décharge des Corbeaux en centrale solaire	2020
	Réhabilitation du réseau hydraulique (réserve d'eau et drainage)	
	Planter des essences mellifères adaptées au climat	
	Limitation du nombre de ruches sur l'île	
	Protéger les jardins potagers en zone urbaine	
	Revoir et développer les zones Ac pour favoriser la création d'exploitation	
	Assouplir les conditions de pose de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments agricoles	
Décision de réfléchir à un plan de sécurité alimentaire avec les partenaires des îles : estimation des besoins pour nourrir la population avec une assiette moins carnée et plus végétale ; gestion des stocks (GMS, locaux municipaux, stock individuel)	Création d'une ferme en régie en maraîchage pour la restauration collective	
	Penser des solutions pour le logement des agriculteurs	
	Former les médecins et les personnes de l'action éducative et sociale aux nouvelles recommandations nutritionnelles PNNS et nutritest	
	Mutualiser les pratiques et connaissances en permaculture	
Assouplir la législation concernant les abattoirs et les filières de transformation adaptées au contexte insulaire	Créer un laboratoire de transformation à usage des producteurs et des familles qui produisent en potager familial	
	Avoir un local associatif pour faire des ateliers de cuisine durable	
Remembrement partiel	Prévoir la possibilité de bâtis agricoles réversibles pour enrayer le mitage	
Application du code rural sur les terres incultes	Adapter les variétés pour les semis (changement climatique)	
Prévoir le fret (conditions de transport et tarifs) pour aider les agriculteurs	Valorisation des algues et des bois	2030

Figure : pistes d'actions envisagées à l'ile d'Yeu

6.2. Evaluer le potentiel d'autonomie alimentaire des territoires

A la demande du projet, la SCOP Terralim a établi un diagnostic de l'offre et de la demande alimentaire sur toutes les îles, pour 7 catégories de produits alimentaires en tenant compte de la saisonnalité touristique. Ce travail a fait suite au besoin ressenti lors des ateliers de prospective de connaître l'offre alimentaire sur les îles pour définir les actions à mettre en place. La méthodologie s'est appuyée sur de précédents travaux conduits au sein du projet de recherche FRUGAL, en l'adaptant aux conditions touristiques insulaires. L'outil de calcul PARCEL[15] a été mobilisé en complément. Les outils méthodologiques ont été mis à disposition du RAIA afin que le diagnostic puisse être réactualisé en fonction de l'évolution des données.

La démarche a consisté à mettre en face à face la production et la consommation alimentaire, en tenant compte du flux touristique estival.

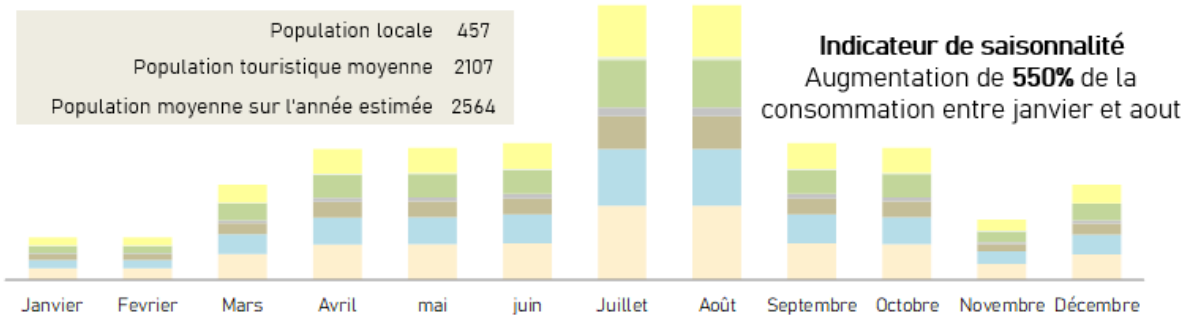
Pour estimer la consommation de la population permanente :
1) Nous avons établi le profil socio-démographique des îles sur la base des données de l'INSEE 2017 ; 2) Nous avons mobilisé les résultats de l'enquête INCA 3 de l'ANSES (2017) indiquant

15 https://parcel-app.org/

les modèles de consommation individuelle selon différents critères ; 3)Nous avons sélectionné les données de consommation selon les PCS des personnes référentes dans les ménages et pour lesquelles nous disposons des données ventilées selon l'âge des membres du foyer. Ces données correspondent par ailleurs au consommation du Nord-Ouest de la France ; 4)Nous avons appliqué ces modèles de consommation aux populations insulaires pour obtenir des volumes de consommation pour 7 catégories de produits principaux à l'échelle de chacune des îles.

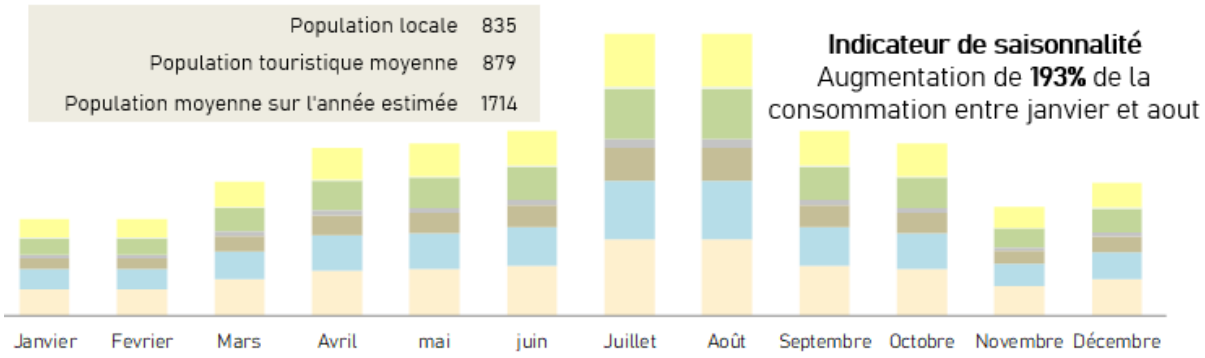
Pour estimer la consommation de la population touristique
1)Nous avons estimé la capacité d'accueil touristique de chacune des îles à partir des données INSEE 2017; 2)Pour chaque mois nous avons appliqué un ratio d'occupation de ces établissements touristiques selon des tendances régionales puis ajusté selon les observations locales; 3)Nous avons appliqué un modèle de consommation à ces populations touristiques basé sur des caractéristiques d'âge et de PCS dans la moyenne nationale ; 4)Nous avons calculé une consommation mensuelle de l'ensemble de la population touristique de chaque île que nous avons additionnée à la consommation de la population permanente ;

La consommation connaît une augmentation très importante en été, qui va de + 193% (Ouessant) à + 550% à Batz. Dans la plupart des îles, l'augmentation est environ de + 400% entre janvier et août.



Répartition de la consommation sur l'année sur l'île de Batz

Quantités totales de produits consommés sur l'île (en T/an)	
Produits à base de céréales	264
Produits laitiers	204
Viandes et œuf	116
Produits de la mer	30
Légumes et tubercules	171
Légumineuses	10
Fruits, noix, graines et fruits oléagnieux	185
TOTAL	980



Répartition de la consommation sur l'année sur Ouessant

Quantités totales de produits consommés sur l'île	(en T/an)
Produits à base de céréales	176
Produits laitiers	136
Viandes et œuf	77
Produits de la mer	20
Légumes et tubercules	114
Légumineuses	7
Fruits, noix, graines et fruits oléagnieux	124
TOTAL	655

Pour estimer la production
1)Nous avons mobilisé les données du Recensement Général Agricole de 2010 (et des volumes en halle à marée pour les produits de la mer) 2)Nous avons appliqué un taux de rendement basé sur des moyennes nationales issues de la Statistique Agricole Annuelle (moyenne 2018/2019), parfois réajusté selon la connaissance des rendements locaux 3)Pour le cheptel nous avons appliqué un ratio complémentaire pour avoir un tonnage de viande commercialisable Nous avons estimé un tonnage de production sur chacune de ces îles pour 7 catégories de produits

Puis quatre scénarios impactant l'adéquation entre production et consommation ont été explorés pour chaque île, en mobilisant l'outil PARCEL.

En l'état actuel des choses (hors scénarios d'évolution des pratiques agricoles et alimentaires), seules quelques îles (Belle-Ile, Noirmoutier) présentent une certaine capacité d'autonomie pour les produits alimentaires de base :

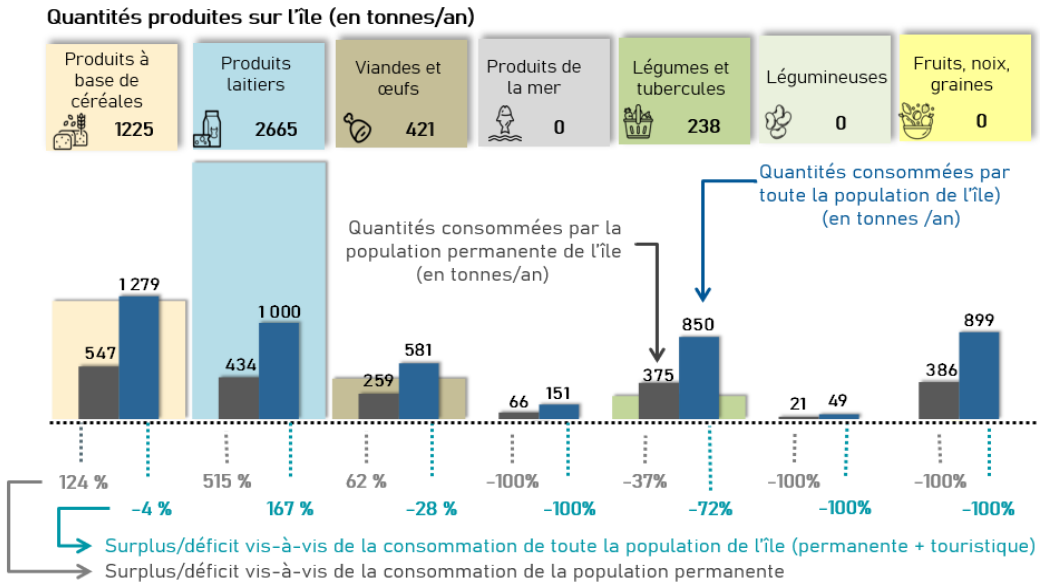


Figure : à Belle-Ile-en-Mer, résultats du calcul du rapport entre production, consommations de la population permanente, consommation de l'ensemble population permanente et touristique.

Dans la plupart des îles (Ré et Batz sauf pour les légumes, Oléron et Yeu sauf pour les produits de la mer, le déficit productif est marqué, même en ne considérant que la population permanente.

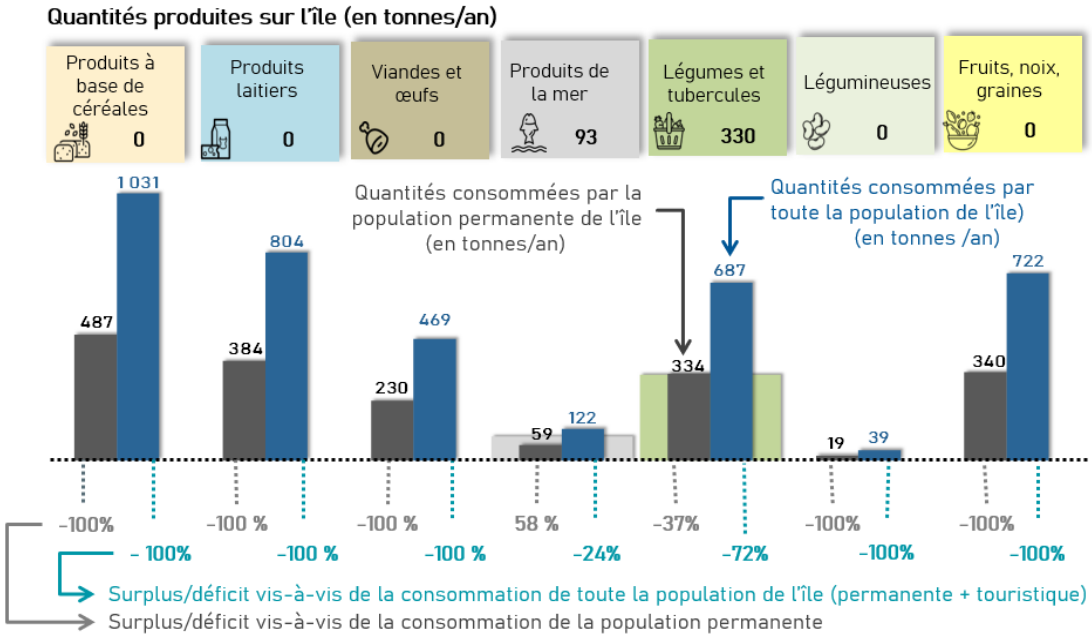


Figure : à l'île d'Yeu, résultats du calcul du rapport entre production, consommations de la population permanente, consommation de l'ensemble population permanente et touristique.

Doriane Guénnoc souligne cependant que ces résultats sont à prendre avec prudence : selon la méthode de calcul utilisée, les chiffres obtenus sont très différents (ce problème se pose même avec des outils considérés comme « de référence » type PARCEL, qui reposent sur des hypothèses productives et alimentaires que l'on peut discuter).

7. Mise en perspective

7.1. Agriculture insulaire : une combinaison de spécificités

Notre projet de recherche a exploré l'hypothèse de spécificités de l'agriculture insulaire. Nos travaux ont mis en évidence l'effet d'une combinaison de facteurs, qui pris ensemble caractérisent la situation originale de l'agriculture insulaire, sans qu'aucun d'eux ne puisse pour autant résumer ces situations.

Du point de vue géographique, la majorité des îles partagent l'absence de continuité terrestre avec le continent, les tempêtes et embruns, la salinisation de certains sols, mais aussi un micro-climat plus tempéré et doux que sur le continent au même endroit.

Du point de vue environnemental, les îles présentent à la fois des écosystèmes fragiles, et des communautés écosystémiques moins variées que sur le continent et susceptibles de déséquilibres, notamment la prolifération de ravageurs. Les dispositifs de protection environnementale sont plus fréquents et se superposent de manière plus dense dans les territoires insulaires que sur le continent. Cette situation impose des contraintes importantes à l'activité agricole, en matière de contrôle même de la présence de cette activité, de modèles agricoles autorisés, de constructions de bâtiments.

Le foncier agricole subit des pressions importantes : outre les périmètres de protection environnementale, le contexte touristique favorise les spéculations foncières. La cohabitation entre activités agricoles et touristiques peut d'ailleurs être alternativement porteuse (pour les débouchés de produits) ou pénalisante (lorsque ces deux activités se gênent ou s'opposent). Mais ce contexte touristique crée aussi des conditions très favorables pour valoriser commercialement les produits agricoles insulaires : les débouchés ne sont jamais un problème.

Dans le domaine socio-politique, les systèmes d'acteurs insulaires se montrent moins denses et moins variés que sur le continent. Accéder à certains services, à certaines compétences imposent des collaborations avec le continent qui ne sont pas toujours fluides en raison de la rupture spatiale. Cette caractéristique du système d'acteurs insulaire peut aussi être appréhendée comme un atout car les instances professionnelles et syndicales classiques, souvent moins favorables à la transformation des modèles agricoles, y sont moins représentées. Par ailleurs, les îles peuvent être perçues comme possédant des systèmes de fonctionnement différents du continent tout en étant des territoires emblématiques pour les départements et régions, ce qui permet d'obtenir un soutien fort. La rupture spatiale alimente une rupture politique : les îles hébergent un univers de représentations qui alimente l'idée d'un fonctionnement territorial différencié qui nécessite un soutien particulier dont le continent n'aurait quant à lui pas besoin pour cette transition agricole et alimentaire.

La rupture spatiale avec le continent impose des innovations socio-techniques dans de nombreux domaines pour contourner les difficultés. Les acteurs insulaires deviennent compétents formellement ou informellement, dans une plus grande diversité de domaines,

endossant parfois des fonctions qui ne relèvent pas de leurs missions initiales. Des collaborations et des solutions originales s'inventent.

La notion de gradient d'insularité, proposée comme socle de la typologie des îles élaborée dans ce projet, prend tout son sens lorsqu'il s'agit de saisir dans quelle mesure l'ensemble de ces spécificités de l'agriculture insulaire se combinent. Ces spécificités exercent des effets plus ou moins importants selon les îles en fonction de leur degré d'insularité.

Ces observations invitent à revenir sur notre hypothèse initiale : les îles constituent-elles des laboratoires où se présentent, de manière plus intense et concentrée, des problèmes et des enjeux caractéristiques de situations rurales plus largement observées partout où l'isolement joue un rôle (zones montagnes…).

Les îles apparaissent comme des territoires sous contraintes d'autant plus fortes et variées que leur degré d'insularité est élevé. Ces contraintes poussent les acteurs à réfléchir à comment agir dans ce contexte spécifique. Agir en faveur de l'agriculture nécessite de l'inventivité socio-technique et politique pour identifier voire créer des outils, des leviers d'action. La créativité, l'invention apparaissent comme des composantes importantes des solutions mises en place.

L'agencement de ces solutions apparaît souvent comme une adaptation sur-mesure aux circonstances locales. Lorsqu'une solution se dégage, les équilibres apparaissent instables, le système est facilement fragilisé, illustrant le jeu de contraintes intense imposé aux îles et à leur agriculture, a fortiori quand elles sont petites ou plus distantes du continent.

Aucun modèle de solution-type ne se dégage : pour le chercheur, une telle observation impose de penser par cas, l'approche quantitative ou par ensembles résistant assez mal à l'épreuve des faits. Le rôle de la recherche, et a fortiori de la recherche-action, consiste plutôt ici à faire circuler des récits (analyse de situations, trajectoires d'innovations, de projets), à consolider et activer des réseaux qui constituent des viviers de ressources, d'idées.

7.2. Portée plus générale du projet

Une version plus aboutie que l'hypothèse de départ se dégage de ces études de cas, celle de l'île comme territoire sentinelle de problèmes affrontés dans tous les territoires ruraux, et de réflexions et pistes de solutions appropriées. Initialement, le projet mobilisait plutôt la notion d'île-laboratoire où s'expérimenteraient des solutions appropriées à ces problèmes. Si nous n'infirmons pas cette perspective au terme du projet, et la précisons au contraire en identifiant la nature des problèmes affrontés et des pistes de solutions, nous proposons d'explorer en complément l'île comme lieu de diagnostic et même comme vivier de lanceurs d'alerte.

Parce que s'y concentrent plus densément des problèmes émergent ailleurs et appelés à s'intensifier, les îles et leurs agricultures apparaissent finalement comme des postes avancés de crises et de dynamiques de transition et de résilience affrontés ou prévisibles dans de nombreux autres territoires ruraux. La palette des situations insulaires se montre riche et intéressante à cet

égard, puisque l'on y observe tantôt des îles ayant quasiment perdu leur agriculture historique et tentant de la reconquérir (Ouessant…), tantôt des îles en lutte pour le maintien de leur activité agricole en contexte contraint (Belle-Ile, Groix, Yeu…). Les îles plus proches du continent voire connectées à celui-ci illustrent ces problématiques dans une moindre mesure (Batz, îles à ponts)

En France, la notion de transition agricole et rurale (Lardon et al., 2022) s'impose partout à partir du constat d'une combinaison de crises : tensions géo-stratégiques et démographiques sur les ressources alimentaires mondiales et leur répartition, impact du changement climatique sur la productivité et l'avenir des systèmes de production actuels, fragilité économique et logistique des marchés alimentaires globalisés, objets de concurrences et de spéculations, enjeux de justice et de souveraineté alimentaire de chaque territoire dans ce contexte (quelle que soit l'échelle à laquelle s'applique cette notion de territoire, de la communauté d'interconnaissance du quotidien à celle de l'Etat, et même d'ensembles continentaux tels de l'Union européenne…).

Trois modalités de réponse à ces crises se dégagent à partir des publications les plus récentes sur ce thème (Lardon et al 2022 ; Barbier, Lamine et Couix, 2022) : première piste, la continuité (au prix éventuellement d'une mutation) de l'agriculture conventionnelle spécialisée de marché consolidée par les politiques publiques durant la période 1980-2000's ; seconde piste, la relégitimation publique de formes agricoles auparavant qualifiées d'alternatives (bio, circuits courts…) tout en étant spatialement et socialement présentes – et résistantes – depuis des décennies ; troisième piste, la création de toutes pièces de structures agricoles souvent innovantes là où les deux formes précédentes ne parviennent pas à se maintenir : nouveaux acteurs, nouvelles pratiques agricoles, nouvelles organisations socio-économiques se combinent dans ces nouvelles initiatives, illustrées par exemple par les coopératives agri-rurales dont le réseau est aujourd'hui en cours de structuration.

La typologie des îles que nous avons dégagée et sur laquelle nous nous sommes appuyés pour poursuivre nos travaux montre que ces trois trajectoires co-existent – sans surprise – dans les 16 îles étudiées. En fonction de la trajectoire de son agriculture historique, l'une ou l'autre de ces trois pistes, ou des combinaisons spécifiques, s'affirme en général.

D'une manière de plus en plus nette de la première à la troisième piste, ces évolutions agricoles s'inscrivent dans un récit plus général sur la relocalisation et la reconnexion des systèmes alimentaires, c'est-à-dire des productions aussi proches que possible des populations qu'elles nourrissent, mais aussi un plus fort lien de solidarité homme-nature d'une part, entre humains d'autre part à travers des idéaux de participation citoyenne et d'inclusion sociale. Ces objectifs se déploient notamment dans les récits nationaux et territoriaux autour des PAT et dans les réseaux qui les portent, constitués surtout du tryptique élus – chargés de mission – collectifs citoyens.

Cette trame de fond typologique, associée aux pressions spécifiques exercées sur l'agriculture et les systèmes alimentaires de ces territoires insulaires, permet de renforcer le récit en faveur des îles comme territoires sentinelles. **Cette observation importante encourage à ouvrir quelques pistes de montées en généricité en matière de transition agricole et rurale à partir**

de ces études de cas insulaires. Quelles considérations nouvelles, quels signaux faibles, mais potentiellement importants pour l'avenir, ce projet permet-il de déceler ?

Il est important lors d'un tel exposé de souligner que la consolidation des récits en faveur de la reconnexion territoriale et sociale entre agriculture et alimentation d'une part, d'autre part l'évolution des pratiques sur le terrain, ne sont pas nécessairement simultanée. Au contraire, comprendre et étudier comment l'un ou l'autre de ces registres (l'élaboration d'un récit collectif ; les pratiques et l'expérience) précède l'autre, et quels sont les effets d'entrainement réciproques, constitue un maillon important de l'étude de ces transitions (Darrot et al., 2019 ; Darrot et al., 2022). Dans les îles, l'élaboration de ces récits se montre en général très avancée, comme en témoigne des scénarios dans ce sens déclinés dans toutes les îles où nous avons réalisé des ateliers de prospective. Cependant, au moment de mettre ces scénarios en pratique, de nombreux obstacles apparaissent : s'ils sont en général les mêmes que sur le continent, ils se révèlent plus nettement identifiables et plus saillants dans les territoires clos et contraints que sont les îles.

Classiquement, la production agricole y apparaît toujours insuffisante pour couvrir les besoins de la population, comme l'ont montré les travaux de la SCOP Terraim dans notre projet : que la production soit trop spécialisée dans un domaine majoritaire et que les autres produits de base manquent dans le territoire (les légumes à Batz, les produits laitiers à Belle-Ile, les produits de la vigne à Ré…) ou simplement déficitaire lorsque l'on compare volumes produits et population, même en s'en tenant à la population résidant à l'année (Yeu, Groix…). Le caractère clos de l'île et les échanges logistiques visibles avec le continent permettent de mettre en avant de manière plus lisible cet écart entre production et consommation, pourtant affronté par tous les territoires porteurs de PAT. La question de savoir ce qu'il faut produire, comment et pour qui - à une époque qui entend limiter la pression sur les ressources naturelles - se présente de manière plus cruciale dans les îles que sur le continent dans les réflexions sectorielles, citoyennes et publiques. L'enjeu concerne cependant tous les territoires revendiquant un projet de relocalisation alimentaire, qui y viennent souvent plus lentement et plus prudemment.

Plus en aval des chaines alimentaires, les infrastructures de transformation manquent en général pour tout ou partie des produits alimentaires de base : si, sur le continent, certains de ces manques peuvent jusqu'à un certain point être palliés par des échanges entre territoires, les îles affrontent ce manque de manière plus évidente. Envoyer les produits être transformés sur le continent pour ensuite les faire revenir sur l'île pour les besoins de consommation locale apparaît moins nettement logique, comme l'illustrent les réflexions autour du transport du lait et des bovins à Belle-Ile. Les crises accentuent ces difficultés, comme cela a été le cas durant le confinement de 2020 où les rotations par bateau étaient plus rares et difficiles, où pour des raisons climatiques comme lors de tempêtes historiques évoquées dans toutes les îles dépendant du transport par mer. Ré-équiper les territoires, ou des grappes de territoires proches et complémentaires, en infrastructures de proximité pour la transformation et la logistique alimentaire, fait nécessairement partie du programme d'alignement entre récits et réalité dans la transition agri-alimentaire.

La demande alimentaire enfin, et l'organisation de l'offre alimentaire sur le territoire, soulève

enfin des questions d'aménagement de divers ordres. Le flux touristique exerce une pression indirecte sur les terres agricoles d'une part, sur les ressources alimentaires d'autre part. Dans toutes les îles lors du confinement de 2020 marqué par un afflux de résidents secondaires hors saison, s'est posé en filigrane ou très directement la question du numerus closus. Pour le continent, ce type de question se pose moins : il invite cependant à mettre à l'agenda des questions autour des dynamiques de concentration urbaine, de qualité de l'habitat et des services en zones rurales : ces questions, ces dynamiques doivent être portées au premier plan s'il s'agit de remettre plus en adéquation les ressources alimentaires de chaque territoire avec les besoins de la population. Tout ne peut en effet reposer sur l'adaptation des producteurs et de leurs productions à ces nouvelles demandes.

Enfin, cette analyse des îles comme postes avancés des enjeux de reconnexion socio-territoriale entre agriculture et alimentation révèle que la question de l'offre alimentaire est aussi un enjeu politique. Les dynamiques observées impliquent des transformations des conceptions sur la place de l'intérêt général face aux dynamiques de marché, sur le "pilotage" public de la production agricole, ou encore sur l'intensité souhaitable des transformations à accepter pour faire face aux enjeux de dégradation du climat et de la biodiversité.

Le premier enseignement est la confirmation de la double dynamique de dé-sectorisation et de territorialisation qui marque depuis une quinzaine d'années le traitement politique des enjeux alimentaires et agricoles. Sous l'angle de la territorialisation, on mesure bien dans le cas des îles, à quel point l'activité agricole est un point de convergence entre des problématiques variées mais qui font système localement : approvisionnement alimentaire, certes, mais aussi dépendance au transport par mer ou route (carboné), tensions foncières, conflits d'usages des ressources (eau, espace, paysages), gestion de la biodiversité ("remarquable" ou "nuisible"), protection des paysages et du patrimoine, maintien des écoles primaires, pédagogie environnementale, déséquilibres saisonniers et inconvénients de la mono-activité touristique… La politique alimentaire insulaire vient traiter un concentré de problématiques sociétales. Cette accumulation rend légitime - et de fait pratiquement nécessaire - que les collectivités territoriales s'y intéressent et participent, par le jeu des récits (notamment prospectifs) et des cadrages (politiques, militants, médiatiques), à construire le nexus alimentation - agriculture comme un élément central de la définition de l'intérêt général du territoire.

Le second élément qui ressort de l'enquête est que les territoires répondent à cette injonction avec créativité : installer des éleveurs professionnels sur des territoires comme Ouessant ou Arz, inscrire l'agriculture du territoire dans le récit du développement durable comme à Oléron, construire des formes de concertation élargies entre citoyens, élus et producteurs comme à Yeu. C'est souvent du fait de la détermination des élus, aiguillonnés quand il le faut par une société civile locale active (CA de Yeu, CA de Bréhat, CPIE de Belle-Ile) que ces initiatives émergent et prospèrent. Cette tendance illustre les enjeux de la dé-sectorisation : l'espace des acteurs intéressés s'est élargi et ne tient plus dans les limites de la cogestion agricole. Pour fonctionner durablement, ces processus doivent toutefois se montrer capables d'enrôler les acteurs agricoles et s'efforcer de construire des visions communes de

l'intérêt du territoire. C'est ici que la partie n'est pas toujours facile. Elle est plus évidente là où s'est effacée l'agriculture ou lorsqu'elle ne tient qu'à quelques exploitations, parfois d'ailleurs déjà bien engagées dans des pratiques de circuit -court. Elle est plus complexe, chaotique et parfois conflictuelle dans les îles qui ont conservé un secteur agricole important, moins sensible aux injonctions de l'écologisation ou aux potentialités de la distribution en circuits-courts pour "nourrir le territoire". La typologie qui a permis d'aller au-delà de la notion d'agriculture insulaire, pour monter la diversité *des* agricultures insulaires, mises en lien avec la notion de gradient d'insularité, montre ici sa pertinence.

Troisième élément à retenir de cette re-politisation des activités alimentaires au prisme de l'intérêt territorial : le rôle repensé des pouvoirs publics dans le "pilotage" de la production alimentaire. L'engagement des communes étudiées bouscule certaines routines, voire même paradigmes, du monde agricole : la propriété privée et la transmission intergénérationnelle (des immeubles) ; l'appartenance des producteurs (agriculteurs) à une filière dotée d'intermédiaires multiples qui invisibilisent l'amont et l'aval… Les expériences que nous avons présenté d'acquisition foncière par les communes, pour les offrir en bail agricole, la construction d'infrastructures publiques (hangars, locaux de transformation) loués aux agriculteurs, répondent aux problématiques de difficile accès aux terres et au bâti sur les îles, mais ils ouvrent également, sur le plan des principes, des voies rarement empruntées sur la question du rapport entre pratiques agricoles et intérêt public. L'exemple du projet de ferme en régie municipale développé à Yeu repousse assez loin ces mêmes frontières. C'est le diagnostic alimentaire du territoire, en 2018, qui a exposé les limites d'un système d'approvisionnement confié au marché. Comment inciter les producteurs à produire à prix modeste et toute l'année pour les cantines du territoire quand ils bénéficient d'une demande très forte et à bon prix concentrée sur les mois d'été ? L'idée de régie offre une réponse : l'agriculteur n'est plus exploitant mais salarié du public, de manière à orienter ses pratiques vers des objectifs définis collectivement (démocratisation de l'offre alimentaire locale et durable, stabilité de l'approvisionnement, notamment). Ses infrastructures ne sont pas pour lui un patrimoine, mais ils ne sont pas non plus une charge : c'est le public qui y pourvoit. De même le risque de conversion des bâtiments vers le tourisme est contrôlé.

Quelle que soit la trajectoire agricole conduisant à cette reconnexion, parmi les trois pistes évoquées plus haut, on observe de manière constante qu'une part importante de l'effort est déportée du côté des agriculteurs, investis de la mission d'internaliser les contraintes de tout le système alimentaire et d'embarquer la mutation de celui-ci. Ainsi, si l'on récapitule, il est attendu à la fois que les agriculteurs modifient – ou conçoivent, lorsqu'il s'agit de projets d'installation - leurs choix de production en fonction des besoins alimentaires de leur territoire ; qu'ils s'impliquent activement dans la consolidation ou l'émergence d'infrastructures de transformation et de commercialisation locales, et internalisent une part de la logistique associée (stockage, transport), ou trouvent comment la déléguer ; qu'ils soient force de proposition dans les collectifs hybrides (élus, citoyens, professionnels) qui tentent de piloter ces transitions alimentaires.

Nombre de travaux récents mais aussi plus anciens montrent pourtant que ces efforts sont loin

de systématiquement consolider les exploitations : si elles y gagnent effectivement en résilience économique grâce à une diversification de leurs débouché et un meilleur contrôle de ceux-ci, c'est en général au prix d'un temps de travail et de compétences démultipliés au point que l'objectif devient parfois intenable. S'y ajoute en général, et les îles jouent en cela un rôle de révélateur très intéressant, une injonction à entretenir l'environnement, à prendre en charge des missions pédagogiques d'explication au grand public (éducation à l'environnement, accueil à la ferme…) et de préservation (entretien approprié des espaces naturels protégés en lien harmonieux avec des activités agricoles sur-mesure…). Sur ces derniers points, l'usage politique consiste de plus en plus nettement à considérer que la contrepartie financière apportée par les aides publiques (notamment les deux piliers de la PAC et leurs éco-composantes) ou les privés ou public-privés (notamment les Paiements pour Services Ecosystémiques) suffisent à compenser l'effort.

L'approche par cas montre pourtant que c'est loin d'être suffisant. Les aides apportées ne compensent en général tout simplement pas l'effort, et ne permettent pas toujours de ramener celui-ci à des dimensions commensurables (des journées, des années agricoles qui ne soient écrasantes ni en temps consacré ni en charge mentale). Qu'il s'agisse de faire émerger une coopérative laitière insulaire, d'envisager l'entretien des espaces naturels par l'éco-pastoralisme, de retenir sur l'île les produits agricoles via des marchés ou des magasins de produits fermiers, de reconsidérer les usages fonciers pour les flécher vers les productions alimentaires manquantes dans l'île, etc, les cas d'étude montrent que les agriculteurs ne peuvent être les acteurs autonomes ou même juste principaux de ces changements. Dès lors qu'il s'agit de mutations qui finalement impliquent tout le système alimentaire de l'amont à l'aval, les agriculteurs apparaissent comme des partenaires mais ne peuvent résumer la nature des tâches et des investissements à consentir. Si l'on résume, il s'agit d'éviter que l'agriculteur acteur des transitions se trouve face à un choix insoluble ; internaliser trop de fonctions et parvenir à en tirer finalement un revenu décent, mais au prix d'efforts démeusurés ; ou abandonner certaines de ces fonctions, mais se contenter d'un revenu insuffisant.

En prolongeant cette réflexion, on observe que le référentiel professionnel convoqué dans ces récits n'est plus celui de la production primaire : l'agriculteur devient aussi transformateur, logisticien, commerçant, écologue, pédagogue… Une part significative de ces missions est finalement davantage au service de la communauté locale qu'au service de son revenu direct : il devient producteur de biens et services communs (parce qu'ils intéressent la communauté) voire publics (parce qu'ils peuvent faire l'objet d'une politique de soutien dédiée). Les référentiels professionnels qui ont piloté les récits et les actions publiques dans les années 60 (le modèle agricole familial spécialisé à deux actifs) puis 80 (l'entrepreneur agricole dont la production spécialisée est au service de ses intérêts privés) ne sont plus appropriés à ces nouveaux récits socio-politiques adressés à l'agriculture. L'approche par cas dans les îles invite à constater la nécessité d'un nouveau référentiel professionnel, pour lequel deux scénarios sont possibles pour mieux répartir la surcharge de commandes adressées pour le moment aux seuls agriculteurs faute d'un cadre de pensée plus approprié.

Il serait possible de reconnaître le nombre accru de missions attendues de la part du secteur

agricole, et de reconnaître qu'il faut davantage d'emplois pour les prendre en charge en conservant des charges de travail – matérielles et mentales, quotidiennes et annuelles – tenables. Il faudrait pour cela accepter que, pour une même structure, davantage de personnes sont nécessaires dans ce projet de reterritorialisation ; et/ou que de nouveaux métiers connexes de l'agriculture doivent se déployer et faire l'objet d'une attention publique accrue et plus explicite (transformation, logistique et commercialisation territoriale). Qu'ils soient agricoles ou para-agricoles, ces emplois devraient bénéficier de soutiens publics au même titre que l'agriculture, en raison des services alimentaires rendus à la communauté. La politique agricole devrait dans ces conditions céder la place à une politique de soutien aux systèmes alimentaires dans leur ensemble, et soutenir leurs stratégies de reconnexion (au territoire et à leurs communautés, à la nature, et à l'action publique, en lieu et place du concept de libre marché qui a caractérisé les années 80). Les nouveaux métiers soutenus, et les nouveaux référentiels professionnels associés, combineraient les solutions suivantes, selon les situations :

- Publicisation de l'activité agricole, avec une part du revenu explicitement soutenues par la puissance publique en raison des services rendus à la communauté.
- Soutien à la création d'emplois productifs – notamment aux nouvelles installations - avec une priorité donnée aux productions tournées vers les besoins du territoire.
- Définition et soutien public à de nouveaux métiers non-agricoles dans les systèmes alimentaires territoriaux, et inclusion de ceux-ci dans des politiques alimentaires plus intégratives.

Dans les trois cas, des évolutions de l'actuel référentiel professionnel agricole sont en jeu. On peut souligner pour conclure sur cet aspect que, bien sûr, des évolutions sur le terrain sont déjà à l'œuvre dans les trois directions ci-dessus, ce qui justifie justement de formaliser l'analyse. Cependant, nous soulignons que ces évolutions se font sans cadre de pensée sur les évolutions que cela implique pour le métier d'agriculteurs : il est temps, si de telles politiques alimentaires tendent à se confirmer, de relancer le chantier de la définition du ou des modèles professionnels de référence (le terme de « modèle sectoriel » ne nous semblant plus approprié), comme cela a été fait dans les années 60 puis 80. Cela devrait constituer une composante significative de l'élaboration contemporaine des plaidoyers en faveur des systèmes agri-alimentaires territoriaux. Les situations insulaires et leurs situations de postes avancés nous y invitent.

Bibliographie

Barbier, M., Lamine, C., Couix, N., *Pratiques et savoirs agricoles dans la transition agroécologique, Edition des archives contemporaines*, Coll.Etudes des sciences et Histoire des techniques, 299 p.

Bedrani N. et Landré A., « Les stratégies du vignoble oléronais à l'épreuve de la transformation du territoire insulaire et de la dépendance au bassin de production charentais : se diversifier, résister et se distinguer », *Norois*, 255 | 2020, 37-55.

Bedrani N. L'agriculture insulaire, une activité en sursis ? *Colloque Iles 2019, Université de Bretagne Occidentale, Oct 2019, Brest, France.*

Bedrani N., Bailleul H., 2019, Les documents d'urbanisme : frein ou levier de développement pour l'agriculture insulaire ? *Colloque Iles 2019, Université de Bretagne Occidentale, Brest, France.*

Bodiguel, L., Bréger, T., Maréchal, G., Rochard, C. 2021, L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux., https://hal.science/hal-01842263/document

Chiffoleau, Y., 2019, *Les circuits courts alimentaires. Entre marché et innovation sociale*. Érès, 176 p.

Cochet, H., 2011, *L'agriculture comparée*, Edition Quae, collection Indisciplines, 160 p.

Cochet**,** H., Devienne, S., Dufumier, M., 2007, « L'agriculture comparée, une discipline de synthèse ? », *Économie rurale*, 297-298, 99-112.

Cour des Comptes, Rapport public annuel 2016, p. 327 ; M. Verpeaux, Les contrôles sur le maire : mythes et réalités, *Pouvoirs*, n°148, 2014/1, p. 81

Darrot Catherine, Chau Matthieu. Filières de valorisation des produits agricoles insulaires : facteurs de différenciation ? *Colloque Iles 2019*, Université de Bretagne Occidentale, Oct 2019, Brest, France.

Darrot, C., Chau, M. Filières agricoles insulaires : spécificités systémiques, dynamiques de transition : Etudes de cas à Batz, Belle-Ile-en-Mer et Ré. Colloques Des Iles à venir, Brest 17 et 18 octobre 2019

Darrot, C., et al. « Chronologie de la transition vers l'alimentation locale dans quatre villes de l'Ouest : quels enseignements ? », Économie rurale, vol. 382, no. 4, 2022, pp. 111-131.

Dupé, S., Cardinal, J., Levain, A., 2021, Vers une agriculture sans ruralité ? La renégociation de la place de l'agriculteur sur l'ile de Bréhat (XXeme, XXIeme siècle), *Norois* n°259-260

Fouilleux, E., Michel, L., 2020, *Quand l'alimentation se fait politique*, Presses universitaires de Rennes, 350 p.

Gasselin, P., Lardon, S., Cerdan, C., Loudyi, S., Sautier, D., 2021, *Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires. Un nouveau paradigme du développement territorial ?* Versailles, Quae, coll. Nature et Société, 395 p.

Gusfield,, J. 2009, La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre

symbolique, Économica, series: « Etudes Sociologiques », 354 p

Hourcade R., Bedrani N., Landré A., 2021, « L'agriculture insulaire au défi de la protection des paysages. Motifs de conflits et stratégies territoriales de conciliation », *Norois*, 259-260, pp. 53-66.

Hourcade R., Landré A. Bedrani N. Développement de l'agriculture insulaire et conservation environnementale : des politiques publiques entre divergence et conciliation, *Colloque Iles 2019*, Université de Bretagne Occidentale, Oct 2019, Brest, France.

Lamine C., Chiffoleau Y., *Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis*, p.85-92, In Delfosse Claire (dir), *Alimentation et territoires,* Pour (N° 215-216), Paris, 2012, p. 63-74.

Lamine, Claire, et Yuna Chiffoleau. « Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires : dynamiques et défis », Pour, vol. 232, no. 4, 2016, pp. 225-232.

Laurent E., 2020 - Prairies de l'île d'Hoëdic. Conservatoire du littoral. Brest : Conservatoire botanique national de Brest, 25 p. + 4 annexes.

Laurent E., Colasse V., 2019 - Prairies de Belle-Île-en-Mer : état des lieux dans les Espaces naturels sensibles et les terrains du Conservatoire du Littoral. Conservatoire du littoral/ Département du Morbihan / Communauté de communes de Belle-Île-en-mer. Brest : Conservatoire botanique national de Brest.

Mazmanian, D., Sabatier, P., 1989, Implementation and Public Policy, University Press of America

Morvan, Y., 1991. *Fondements d'économie industrielle*. 2. éd. Paris : Economica. Collection Gestion. Série politique générale, finance et marketing. ISBN 978-2-7178-1980-9

Muller, P., 2010, Changements d'échelle de la politique agricole, in Hervieu, B., Meyer, N., Purseigle, F., Rémy, J., *Les mondes agricoles en politique*, ed. Les mondes agricoles en politique, pp. 336-351

Neveu, E., 2015, Sociologie politique des problèmes publics. Armand Colin

Ollivier L., 2021, *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, Université Rennes 2 - https://raia-iles.fr/wp-content/uploads/2022/01/memoire_Leonie_Ollivier.pdf

POIROT M., 2021. *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, Université de Lille, 144 p.

Pressman P., Wildavsky, A., 1973, Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, Berkeley, University of California Press

Rastoin, J.-L., Ghersi, G., 2010. *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques* [en ligne]. Versailles : Editions Quæ. Synthèses. ISBN 978-2-7592-0610-0. Disponible à l'adresse : https://www.cairn.info/le-systeme-alimentaire-mondial--9782759206100.htm. Cairn.info

Sénégas, L., 2022, "Les Länder et les Régions face à l'agriculture biologique. La construction d'une capacité d'action par la marge.", Thèse pour le doctorat de science politique, Université Rennes 1

Soulimant N., *Faire face au changement et réinventer des îles*, Géographie, Université La Rochelle, 2011, http://www.theses.fr/2011LAROF040.