Réseau agricole des îles atlantiques

C/o Daniel Joniot
Route du phare du Paon
22870 Île de Bréhat
raia.association@gmail.com
SIRET : 838 616 712 00017

21/05/2026

Activités agricoles, insularité et loi Littoral
Enjeux et propositions

Note à l'attention des membres de la mission d'information « loi Montagne et loi Littoral » du Sénat

1. Enjeux et difficultés pour les activités agricoles insulaires au regard de la loi Littoral

Dans la seconde moitié du XXe siècle, l'attractivité croissante du littoral et des îles a entraîné une forte pression sur les milieux naturels et les paysages, ainsi que d'importants déséquilibres socio-économiques pour ces territoires. Dans ce contexte, le développement des activités récréatives et de l'urbanisation a conduit à la mise en place d'un encadrement législatif et réglementaire visant à limiter la dégradation du littoral français, préserver les espaces non urbanisés et favoriser un aménagement plus équilibré des territoires.

Dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et de la protection environnementale et paysagère, l'ensemble des dispositifs mobilisés - loi Littoral, Natura 2000, ZNIEFF, arrêtés de biotope, réserves naturelles, acquisitions du Conservatoire du littoral et des départements, sites classés ou inscrits, etc. - génère des contraintes importantes pour les activités agricoles, malgré l'intérêt incontestable de ces outils de protection.

La loi Littoral autorise en effet uniquement l'extension de l'urbanisation en continuité des villages et agglomérations (article L.121-8 du code de l'urbanisme). Or, la jurisprudence a considéré les infrastructures agricoles comme relevant de l'urbanisation. Cette interprétation implique que les bâtiments agricoles doivent être implantés à l'intérieur ou en continuité des zones bâties. Une telle situation s'est révélée peu satisfaisante, d'une part en raison des difficultés croissantes de cohabitation entre habitat et activité agricole, et d'autre part parce

qu'elle entrave le lien fonctionnel entre le parcellaire agricole et les infrastructures nécessaires à l'exploitation[1].

Afin de faciliter le maintien et le renouvellement des infrastructures agricoles dans les communes soumises à la loi Littoral, plusieurs évolutions législatives sont intervenues. La dernière modification, introduite par la loi ELAN (article L.121-10 du code de l'urbanisme), a instauré une possibilité de dérogation permettant la construction de bâtiments agricoles en discontinuité de l'urbanisation, à condition qu'ils soient situés en dehors des espaces proches du rivage.

Par ailleurs, dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral, les constructions agricoles demeurent limitées aux seuls aménagements légers d'une surface de plancher et d'emprise au sol maximale de 50 m² (article R.121-5 du code de l'urbanisme).

Or, dans les îles précontinentales de l'Ouest français, les espaces naturels et agricoles sont majoritairement - voire intégralement - classés en espaces proches du rivage et/ou en espaces remarquables. Cette situation résulte à la fois de leur géographie et de l'accumulation des dispositifs de protection environnementale et paysagère, lesquels sont traduits, dans les documents locaux d'urbanisme (PLU et éventuellement SCoT), en zonages relevant des espaces remarquables et des espaces proches du rivage au sens de la loi Littoral[2].

Ainsi, l'avancée introduite par la loi ELAN ne permet pas d'amélioration notable dans le cas des îles de la façade atlantique française. Ces territoires se caractérisent en effet par l'absence totale d'espace rétro-littoral non soumis à la loi Littoral, ainsi que par une emprise très importante - parfois totale - des espaces proches du rivage et des espaces remarquables.

Les îles de la façade atlantique française constituent de petits territoires sans arrière-pays. Elles sont exclusivement composées de communes soumises à la loi Littoral et ne disposent d'aucun espace de repli permettant d'implanter des infrastructures agricoles hors des secteurs littoraux protégés. Les infrastructures agricoles ne peuvent donc être reléguées dans un arrière-pays inexistant tout en continuant à assurer l'entretien et la valorisation des espaces agricoles littoraux. Dans ce contexte, le maintien et le redéploiement d'une agriculture locale, durable et résiliente dans les îles deviennent particulièrement complexes, voire parfois impossibles. Pourtant, cette agriculture est indispensable au maintien d'îles vivantes à l'année et à leur capacité d'adaptation face aux enjeux environnementaux, alimentaires et socio-économiques contemporains.

[1] Les infrastructures agricoles regroupent les bâtiments agricoles en dur, les tunnels sans fondation à vocation de production ou de stockage et les bâtiments accueillant des activités dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation.

[2] Pour en savoir plus sur la protection réglementaire des îles et sur les effets de son interprétation au prisme de la loi Littoral pour les activités agricoles, se référer au policy brief édité par le RAIA en 2022 « Comment concilier les règles d'urbanisme avec le maintien et l'évolution des activités agricoles dans les îles de l'Ouest français ? », disponible ici.

Le RAIA plaide ainsi pour une meilleure prise en compte des activités agricoles existantes et potentielles, ainsi que de leurs besoins en infrastructures, dans l'ensemble des réglementations applicables. Il ne s'agit nullement de promouvoir une artificialisation des espaces naturels ou agricoles, mais de dépasser un paradoxe aujourd'hui manifeste : les activités agricoles sont largement reconnues comme indispensables gestion et d'entretien des espaces non urbanisés[3], alors même que les conditions nécessaires à leur viabilité économique - notamment l'existence d'infrastructures pérennes et fonctionnelles - restent insuffisamment prises en considération.

Par ailleurs, un durcissement de l'interprétation de la loi Littoral concernant les activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation à la ferme est constaté.

L'article R.151-23 du code de l'urbanisme prévoit qu'en zone agricole peuvent être autorisées les constructions et installations nécessaires à l'activité agricole. De même, l'article L.151-11 prévoit que peuvent également être autorisées les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production. Cependant, pour les communes soumises à la loi Littoral, l'article L.121-10 du code de l'urbanisme mentionne uniquement « les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines », sans reprendre explicitement les activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation mentionnées à l'article L.151-11.

Les services de l'État dans plusieurs départements littoraux, notamment dans le Morbihan et en Vendée, ainsi que certaines intercommunalités, comme Lorient Agglomération dans le cas de Groix, considèrent dès lors que les constructions nouvelles ou aménagements nécessaires à ces activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation ne sont pas autorisés dans les communes concernées par la loi Littoral. Cette interprétation, si elle venait à se généraliser, pourrait concerner l'ensemble des communes littorales et pas uniquement les territoires insulaires. Elle fait obstacle au développement des activités situées dans le prolongement de l'acte de production agricole, alors même que le maintien et le redéploiement des activités agricoles dans les îles, en cohérence avec les enjeux actuels de souveraineté alimentaire et de transition écologique, reposent largement sur le développement des circuits-courts. Or, ces circuits-courts, tout comme les filières agricoles structurantes de certaines îles, nécessitent des infrastructures adaptées permettant la transformation, le conditionnement et la commercialisation des productions agricoles. C'est notamment le cas des filières laitières et viande à Belle-Île-en-Mer, des productions légumières à Batz, de la viticulture à Oléron et Ré ou encore de la pomme de terre primeur à Noirmoutier.

Conformément à l'objectif affiché par le Gouvernement de reconquête de la souveraineté alimentaire, fondé notamment sur le développement durable des circuits-courts et le renforcement des filières françaises, il apparaît nécessaire de permettre aux territoires insulaires

[3] L'agriculture répond également à d'autres enjeux locaux et globaux, tels que : la lutte contre le changement climatique et la diminution de la biodiversité, l'alimentation qualitative et les questions de santé publique, la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire, la création et diversification des emplois à l'année dans des territoires très dépendants du tourisme, la lutte contre les risques d'incendie…

intégralement soumis à la loi Littoral de maintenir, créer et adapter les infrastructures indispensables aux activités agricoles et alimentaires.

2. Les propositions du RAIA au niveau législatif, relatives à la constructibilité agricole

Ces propositions concernent les **espaces insulaires entièrement concernés par la loi Littoral**, c'est-à-dire, qui ne disposent pas d'espace administratif rétro-littoral, ou autrement dit, d'arrière-pays, non concernés par cette loi.

→ Dans les espaces remarquables de la loi Littoral, proposer une dérogation à la surface maximum de 50m² pour les infrastructures indispensables aux activités agricoles, au même titre que pour les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (fermes aquacoles, activités conchylicoles, activités portuaires…) qui ont droit à cette dérogation.

→ La loi ELAN offre une dérogation à l'obligation de continuité d'urbanisation pour les infrastructures agricoles dans les communes concernées par la loi Littoral, sauf dans les espaces proches du rivage. Proposer que cette dérogation soit possible dans les espaces proches du rivage.

→ Étendre explicitement aux communes soumises à la loi Littoral l'application de l'article L.151-11 (point II) du code de l'urbanisme, afin d'autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsqu'elles constituent le prolongement de l'acte de production.

3. Les propositions complémentaires du RAIA, relatives à la constructibilité agricole

- Au niveau des documents d'urbanisme (PLU et SCOT)

→ Renforcer la reconnaissance du rôle de l'agriculture dans le développement durable et la résilience des territoires, notamment dans les PADD[4], ainsi que celle du lien fonctionnel, et non optionnel, entre infrastructures agricoles et activités de production.

→ Réaliser, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, des études prospectives approfondies sur le potentiel agricole des territoires, en cohérence avec les projets de territoire durable, afin de mieux justifier les besoins en constructions et équipements agricoles.

→ Favoriser le classement des espaces agricoles en zones agricoles simples - et non en zones naturelles ou remarquables - lorsque ce classement se justifie par le lien fonctionnel entre les infrastructures agricoles et les espaces de production, les réglementations environnementales et paysagères assurant par ailleurs déjà un rôle de régulation de l'urbanisation résidentielle.

[4] Plan d'aménagement et de développement durable.

→ Permettre plus facilement la requalification de zones naturelles en zones agricoles lorsque ces espaces sont valorisés, ou susceptibles de l'être, par une activité agricole. À titre d'exemple, la municipalité de l'île d'Yeu est parvenue à faire passer la part des espaces agricoles de 2 % à 10 % dans son dernier PLU, mais ce type d'évolution se heurte souvent à de fortes réticences des services de l'État, malgré le rôle reconnu de l'agriculture dans l'entretien des espaces.

- Au niveau de la pérennité des infrastructures agricoles

Les réflexions sur la constructibilité agricole invitent également à interroger les trajectoires professionnelles des agriculteurs, notamment en matière de transmission et de valorisation du patrimoine en fin de carrière. Dans certains cas, l'absence de transmission des bâtiments à vocation agricole contribue à des phénomènes de rétention et de spéculation foncières. La question de la transmission des biens agricoles apparaît donc centrale.

→ Développer des infrastructures agricoles en propriété publique afin de garantir leur vocation agricole au-delà de la carrière des exploitants (exemples de réalisation : Arz, Ouessant, Ré).

→ des infrastructures agricoles réversibles dans les cas où l'activité le permet pour limiter sur le long terme l'urbanisation avec ainsi, la possibilité de démonter les bâtiments (exemple : SCCI Terres islaises).

4. La problématique du désordre de propriété dans les îles de la façade atlantique et ses conséquences pour les agriculteurs

Les difficultés rencontrées par les activités agricoles dans les îles de la façade atlantique ne relèvent pas uniquement des enjeux de constructibilité et d'urbanisme au regard de la loi Littoral. Elles sont également étroitement liées à la problématique de l'accès au foncier et en particulier, aux situations de désordre de propriété qui caractérisent les régimes fonciers agricoles de ces territoires.

Dans ces îles marquées par un fort morcellement foncier et par des transmissions patrimoniales complexes, les agriculteurs sont fréquemment confrontés à des difficultés d'identification des propriétaires et de formalisation des droits d'usage des parcelles exploitées.

Plusieurs caractéristiques structurelles expliquent cette situation :

- Un morcellement important du foncier agricole ;
- L'existence de mises à disposition anciennes à l'oral, jamais formalisées par écrit ;
- Des accords transmis de manière informelle entre générations d'agriculteurs ;
- Des situations fréquentes de propriétaires inconnus, décédés ou devenus injoignables ;
- La multiplicité des indivisaires sur une même parcelle, parfois en désaccord ;
- Des refus de formalisation écrite de la part de certains propriétaires.

Ces situations ne sont pas marginales. Elles traduisent au contraire un mode historique de gestion du foncier non urbanisé dans les îles, façonné par les faibles surfaces agricoles, les héritages familiaux complexes et les logiques locales d'interconnaissance. Ces constats ont notamment été mis en évidence dans le cadre du projet de recherche-action SOFIANE[5], porté par le RAIA entre 2019 et 2022.

Dans ce contexte, l'évolution récente des modalités de demande des aides de la Politique agricole commune (PAC), qui impose désormais aux exploitants de justifier d'un droit d'usage formalisé sur l'ensemble des parcelles déclarées, suscite de fortes inquiétudes dans les îles. Les agriculteurs doivent en effet être en mesure de produire des justificatifs tels qu'un bail rural, une autorisation de mise à disposition, un commodat, une preuve de paiement du fermage, etc. Or, dans les îles, ces exigences réglementaires peuvent s'avérer particulièrement difficiles, voire impossibles, à satisfaire. L'annonce de contrôles renforcés sur ces questions à partir de la campagne PAC 2026 accentue ces inquiétudes.

Une note des services de l'État destinée aux organisations professionnelles agricoles évoque la possibilité de mesures de tolérance dans certains cas spécifiques - notamment en situation d'enclavement, de continuité du couvert ou de faible surface - mais les modalités concrètes d'application de ces dispositions demeurent à ce stade peu explicites. Surtout, elles ne semblent pas prendre en compte les spécificités des régimes fonciers insulaires, dans lesquels ces situations relèvent moins de cas exceptionnels que d'un mode de fonctionnement au contraire largement répandu.

Dans cette perspective, le projet de loi « îles » constitue une opportunité pour prendre en compte ces réalités foncières et agricoles spécifiques, en consacrant des mécanismes de différenciation territoriale adaptés aux contraintes propres de ces territoires, mais également en permettant d'expérimenter ou de mettre en œuvre des dispositifs visant à résorber les situations de désordre foncier et à assainir les régimes de propriété dans les espaces agricoles et naturels des îles.

5. La loi Corse d'assainissement cadastral[6], une perspective à adapter au contexte des petites îles métropolitaines ?

Dans le prolongement des constats précédents, la question de la sécurisation du foncier agricole apparaît comme un enjeu central pour les îles de la façade atlantique française. L'expérience corse en matière d'assainissement cadastral et de résorption du désordre de la propriété constitue un point de référence utile pour éclairer les situations rencontrées dans ces territoires.

[5] La recherche-action SOFIANE a porté sur les dynamiques des activités agricoles des îles de l'Ouest français et leurs possibles futurs. Soutenu par la Fondation de France et les Régions Bretagne et Pays de la Loire, ce projet a rassemblé des chercheurs (UMR ESO-Rennes et ARENES) et le RAIA.

[6] LOI n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

En Corse, de nombreux biens sont concernés par des situations anciennes et parfois très complexes de successions non réglées, d'indivisions familiales étendues et de titres de propriété incomplets. Dans certains cas, ces situations s'installent sur plusieurs générations, ce qui rend difficile l'identification claire des propriétaires et la sécurisation des droits sur les biens.
Pour répondre à ces difficultés, un dispositif spécifique a été mis en place, visant à faciliter la régularisation progressive des situations foncières. Celui-ci s'appuie notamment sur la possibilité de prendre en compte des éléments liés à l'usage ancien et continu des biens, en complément des preuves de propriété plus classiques. L'objectif est de permettre une forme de clarification des situations sans attendre la résolution complète de chaînes successorales parfois très longues ou complètement inextricables.

Ce dispositif dérogatoire constitue une forme de conciliation entre, d'une part, les exigences du droit civil de la propriété et, d'autre part, les réalités sociales et territoriales d'un foncier largement hérité, fragmenté et parfois dépourvu de formalisation juridique. Ce type de dispositif traduit une volonté d'adapter les outils de droit aux réalités de terrain, lorsque les mécanismes habituels de transmission et de preuve de propriété ne permettent plus, à eux seuls, d'aboutir à des situations satisfaisantes.

En ce qui concerne le foncier à vocation agricole, les îles de la façade atlantique présentent de certaines analogies avec le contexte ayant justifié ce dispositif en Corse. Elles se caractérisent notamment par :

- Un morcellement foncier structurel ;
- Des situations d'indivision très étendues et intergénérationnelles ;
- Des successions non réglées sur plusieurs décennies ;
- Une difficulté récurrente d'identification des propriétaires effectifs ;
- Et, dans certains cas, des usages agricoles anciens qui se poursuivent sans formalisation juridique complète.

À ces éléments s'ajoute une particularité déterminante : la petitesse de ces territoires insulaires dans un contexte de forte pression foncière liée à leur attractivité touristique et de villégiature. Cette configuration limite fortement les capacités de recomposition spatiale des usages et renforce les situations de blocage foncier, ce qui aboutit également à un large enfrichement des paysages. Dans ces conditions, le désordre de propriété ne constitue pas une simple anomalie marginale, mais un facteur structurel de fragilisation des activités agricoles, en freinant les installations, en compliquant les transmissions, ou encore en rendant incertaine la sécurisation des surfaces exploitées.

Dans un contexte institutionnel attentif au principe de différenciation territoriale, les îles de la façade atlantique pourraient faire l'objet d'une réflexion spécifique sur l'adaptation des outils de droit foncier. Sans préjuger des solutions juridiques à retenir, le cadre d'un projet de loi dédié aux îles métropolitaines pourrait constituer une opportunité pour :

- Expérimenter des modalités simplifiées de reconstitution des situations foncières agricoles ;
- Mieux reconnaître les situations d'usage ancien et continu des terres agricoles ;
- Faciliter l'intégration dans le domaine public des biens vacants et sans maître ;
- Faciliter la régularisation des successions bloquantes lorsqu'elles concernent des terres agricoles exploitées ou dotées d'un potentiel d'exploitation ;

L'expérience corse montre que les difficultés foncières ne sont pas seulement techniques ou administratives : elles ont des effets très concrets sur la vie des territoires. Dans les îles de la façade atlantique, ces difficultés jouent en particulier sur la capacité à maintenir des activités agricoles viables, tant dans l'accès effectif au foncier que dans la possibilité d'accéder aux aides de la politique agricole commune (PAC).

Dans les îles de la façade atlantique, où les contraintes foncières et économiques se cumulent, une meilleure prise en compte de ces réalités pourrait contribuer à sécuriser les exploitations agricoles existantes, faciliter les transmissions et les installations et renforcer la résilience des systèmes agricoles insulaires.

6. Conclusion

À travers les différents points abordés dans cette note, le RAIA souhaite attirer l'attention de la mission sur les effets cumulatifs des contraintes foncières et réglementaires pesant sur les activités agricoles dans les îles de la façade atlantique. Qu'il s'agisse de l'interprétation actuelle de la loi Littoral, des conditions d'implantation des infrastructures agricoles, des exigences liées aux aides de la Politique agricole commune ou encore des situations de désordre de propriété, ces différents facteurs participent à fragiliser la continuité des exploitations, la transmission du foncier agricole et la mobilisation du foncier au potentiel agricole mais aujourd'hui enfriché.

Sans remettre en cause les objectifs de protection des espaces naturels et littoraux, ni la nécessité de sécuriser le droit de propriété, il apparaît que les réalités territoriales insulaires appellent des adaptations ou des outils complémentaires, afin de mieux concilier protection des espaces, maintien des activités agricoles et viabilité économique des exploitations.

Dans cette perspective, le RAIA réaffirme sa disponibilité et son engagement pour poursuivre les échanges avec la mission d'information et pour contribuer à toute réflexion visant à mieux prendre en compte les spécificités des agricultures insulaires dans les évolutions législatives et réglementaires à venir.