L'AGRICULTURE INSULAIRE AU DÉFI DE LA PROTECTION DES PAYSAGES. MOTIFS DE CONFLITS ET STRATÉGIES TERRITORIALES DE CONCILIATION

Island agriculture challenged by landscape protection. Conflicting policy goals and local conciliation strategies

Renaud Hourcade, Naïla Bedrani et Alban Landré

INTRODUCTION

En 1907, c'est une île bretonne, Bréhat, qui devient le premier site protégé au titre de l'inventaire des sites classés. Elle l'est pour la beauté de ses paysages, qui attirent déjà les visiteurs et que la commune souhaite préserver de toute transformation. De nombreux espaces littoraux et insulaires rejoindront par la suite la liste des sites classés. En 1986, dans un contexte d'accentuation des pressions aménagistes, la « Loi Littoral » étend la démarche de protection à l'ensemble du linéaire côtier français. Initialement orientée vers le développement économique « équilibré » des rivages, ce texte est devenu, avec l'aide de la jurisprudence, un cadre légal essentiel pour freiner l'urbanisation côtière. Plus récemment, la reconnaissance du caractère patrimonial de certains espaces, non plus sur le seul fondement des paysages mais sur celui de la qualité des biotopes et de la biodiversité, et le renforcement concomitant des réglementations européennes sur ces enjeux, ont introduit de nouveaux périmètres de protection des littoraux. Sans doute ces différents dispositifs ont-ils évité des altérations irréversibles des côtes françaises. Mais ont-ils permis de trouver un équilibre satisfaisant avec le maintien d'activités économiques nécessaires aux sociétés littorales, et en notamment insulaires ? La question se pose en particulier au sujet du (re)développement de l'agriculture dans des espaces où elle s'est trouvée jusqu'à présent marginalisée.

Pour certains acteurs, l'accumulation des strates de protection constitue, dans le cas des îles où l'espace disponible est par définition restreint, un obstacle majeur au maintien d'une agriculture dynamique. Certes les restrictions posées à l'étalement des zones urbanisées sont *a priori* favorables au maintien d'espaces disponibles pour l'agriculture. Mais parce qu'elles limitent aussi la construction des bâtiments nécessaire à la production, ces mêmes restrictions peuvent peser sur les possibilités d'installation ou d'extension des activités agricoles. Sur un autre volet, la politique d'acquisition foncière aux fins de protection menée par le

Conservatoire du Littoral et par les services des Espaces Naturels Sensibles des Conseils départementaux contraint l'accès des agriculteurs à la propriété des terres. Elle implique aussi, lorsque ces terres sont mises en location, le respect de cahiers des charges fondés sur des exigences de protection paysagère et environnementale qui limitent l'étendue des pratiques agricoles possibles. Longtemps, la trajectoire déclinante de l'agriculture sur la plupart des îles de l'Ouest français n'a pas rendu ces contraintes particulièrement apparentes. Mais elles le deviennent aujourd'hui à la lumière d'initiatives visant à développer, renforcer ou maintenir une agriculture locale. Quand ces projets s'inscrivent dans le cadre d'une agriculture durable, ce qui est de plus en plus fréquent, elles font naitre une dissonance entre deux politiques publiques qui partagent pourtant l'objectif commun du respect de l'environnement.

Les confrontations entre pratiques agricoles et objectifs de protection de la nature sont une figure classique et largement étudiée des enjeux de conservation. La quête d'une conciliation a donné lieu à de multiples dispositifs d'action publique destinés à réduire les externalités agricoles négatives et à divers modes de rapprochement (Billaud et Steyaert 2004 ; Granjou 2011). Sur certains territoires protégés, tels que les parcs naturels, l'émergence d'entrepreneurs de médiation participe de ces tentatives, centrées en particulier sur l'impact de l'élevage sur la biodiversité (Granjou et Mauz, 2012). Mais sur les îles comme dans d'autres espaces protégés, l'environnement n'est pas seulement préservé pour sa richesse écologique : il l'est aussi pour son intérêt paysager, généralement défini sous l'angle de sa typicité visuelle (Blanc, 2010). Cet objectif dote l'agriculture d'un statut ambigu. Elle fait figure, d'un côté, d'instrument clé pour le maintien en l'état d'un patrimoine : loin de laisser le champ libre à la « nature », la conservation paysagère appelle une intervention constante pour contenir les évolutions spontanées des milieux et des paysages, qui ne restent typiques que dans la mesure où les activités humaines qui les ont façonnés se perpétuent. A défaut, on observe notamment des phénomènes d'enfrichement (Bioret, Brigand et Le Démézet, 1990) contradictoires avec la démarche de pérennisation d'un patrimoine visuel. Mais d'un autre côté, l'agriculture est perçue comme un facteur d'altération des paysages, dans la mesure où une activité accrue, dynamique, suppose le développement d'infrastructures de production. Les acteurs de la protection de la nature peuvent aussi y voir un risque pour les biotopes. Comment peuvent converger, dans ces conditions, la logique du développement agricole dans les îles et celle de la protection des paysages et de l'environnement ? Comment les élus, les professionnels, voire les habitants tentent-ils de dépasser ces contradictions ?

Cet article se propose de répondre à ces questions sur la base d'une enquête de sociologie de l'action publique intégrée à un programme de recherche portant sur les caractéristiques des activités agricoles insulaires dans seize îles de l'Ouest français : les îles d'Oléron, Ré et Noirmoutier, qu'un pont routier relie au continent, et les treize îles de l'Atlantique abritant au moins un commune, soit l'île d'Aix, l'île d'Yeu, l'île d'Houat, l'île de Hoëdic, l'île aux Moines, l'île d'Arz, Belle-Île-en-Mer, l'île de Groix, l'île de Sein, l'île de Molène, l'île d'Ouessant, l'île de Batz et l'île de Bréhat, qui ne sont accessibles que par la mer. Cette recherche a donné lieu à la réalisation de 32 entretiens semi-directifs avec des acteurs variés (élus et agents administratifs de collectivités territoriales, agents administratifs des services décentralisés de l'Etat, associations de développement agricole et rural, associations de protection et d'éducation à l'environnement, agriculteurs, distributeurs) ainsi qu'à une collecte documentaire, dans une démarche comparative. Elle s'adosse également à un travail de recueil de données économiques, agronomiques et cartographiques, réalisé en parallèle dans le cadre du même programme[a].

La première partie de l'article expose les contraintes particulières que les politiques de protection paysagère font peser sur les îles atlantiques. La deuxième partie évoque les évolutions en cours de l'agriculture et de l'action publique en matière agricole sur ces territoires. Elle suggère que des initiatives convergentes de relocalisation agricole sur les îles conduisent à revisiter les rapports entre agriculture et protection de l'environnement. Le problème de la construction de bâtiments agricoles, au cœur de ce sujet, est analysé dans la troisième partie. Enfin, l'article s'arrête sur les initiatives politiques ou institutionnelles de certains acteurs pour tenter de concilier ces deux objectifs d'action publique.

DES ILES-PATRIMOINE ? UNE PROTECTION PAYSAGERE EXACERBEE

Voici trente ans, des chercheurs pouvaient déjà faire le constat que les mesures de protection réglementaire étaient « plus développées sur les îles que sur le littoral continental » (Bioret, Brigand & Le Démézet, 1990, p. 69). Ce jeu de contraintes ne s'est pas desserré : 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

a Programme de recherche SOFIANE (2018-2020) : « Soutenir et Faciliter dans les Iles de la façade Atlantique, une Agriculture Nourricière et à Externalités positives », financé par la Fondation de France ainsi que par les Régions Bretagne et Pays de la Loire.

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 et aux restrictions urbanistiques imposées par les plans de prévention des inondations.

Quelles sont les conséquences de ces différents cadres ? Le régime des sites classés et inscrits, créé en 1906 et complété en 1930, a pour vocation de protéger les paysages. Dès 1907, le classement de Bréhat laissait entrevoir l'importance du tourisme balnéaire dans cette décision : en demandant au ministre des Beaux-Arts de « classer l'île de Bréhat toute entière », le Conseil municipal se faisait le relais des « nombreux étrangers qui viennent à Bréhat pendant la saison balnéaire tous les ans, et trouvent l'île si pittoresque et si belle avec ses îles, îlots, rochers, grèves et sa vue magnifique sur la mer »[b]. Le périmètre classé embrasse dans certains cas de vastes ensembles littoraux, comme par exemple en Bretagne la baie d'Audierne, le Golfe du Morbihan, l'archipel de Molène ou l'Ile d'Ouessant. Sur l'île d'Oléron, c'est 84 % de l'espace qui est classé. Bréhat l'est entièrement. Rien de ce qui pourrait affecter l'aspect d'un site classé ne peut être entrepris sans l'autorisation au minimum du préfet (pour les interventions 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.

Au fil du XX[e] siècle, l'attractivité croissante des îles et des rivages marins conduira à les inscrire dans un régime d'exception au regard des politiques de protection. La loi « Littoral » de 1986 acte leur singularité, mais ce texte ne vise cependant pas à les préserver de toute transformation. Il s'efforce en réalité de concilier trois objectifs, « l'aménagement, la protection et la mise en valeur »[c] . On ne peut en comprendre l'esprit qu'en le resituant dans le contexte de l'urbanisation rapide des années 1970 et des fortes pressions à l'aménagement touristique qui s'exercent alors sur les côtes. La loi s'inscrit dans la continuité du rapport Piquard de 1973, qui recommandait d'accompagner, mais pas d'empêcher, une conversion des littoraux français aux activités touristiques de masse. C'est sous l'influence d'une jurisprudence plutôt restrictive que la loi prendra finalement un caractère protecteur plutôt

b Délibération du conseil Municipal de Bréhat, 19 mai 1907. Citation reprise de la stèle qui commémore ce classement en la commune de Bréhat.
c Article premier de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

qu'aménagiste. La loi Littoral adopte un raisonnement fondé sur une distance à la mer lorsqu'elle est à son niveau le plus haut : jusqu' à 100 mètres de ce point, toute construction est interdite, à l'exception des activités qui nécessitent le voisinage de l'eau. Au-delà, les restrictions varient selon des caractéristiques topographiques et patrimoniales que la jurisprudence s'est efforcée de préciser, mais qui restent malgré tout soumises à l'appréciation de la configuration des lieux par les services administratifs, et le cas échéant par le juge. Les îles étant entourées d'eau de tous côtés, selon leur définition-même, la traduction de la « bande de 100 mètres » dans leur cas est l'apparition d'un cordon d'inconstructibilité sur tout le pourtour de leur territoire. Les caractéristiques patrimoniales des îles, tant sur le plan des édifices historiques (présence de forts par exemple) que sur celui des zonages d'espaces naturels (ZNIEFF, Natura 2000), conduisent à placer souvent des portions importantes du territoire dans la délimitation des « zones remarquables », un périmètre qui impose ses propres restrictions à la zone au-delà des 100 mètres.

Le code de l'urbanisme, dans sa partie « dispositions particulières au littoral », rappelle le caractère impératif du respect de ces découpages légaux dans les documents d'urbanisme des communes. Il en résulte, dans toute commune littorale et en particulier sur les îles de taille petite ou moyenne, une forte restriction sur la liberté des exécutifs pour orienter l'aménagement local. Ces dispositions ont été efficaces pour limiter l'urbanisation, ce qui a conduit d'ailleurs, tout au long des années 1990, à de vives protestations des exécutifs locaux et au déploiement d'une jurisprudence abondante, qui a souvent tourné au désavantage des maires aménageurs (comme à Yeu, par exemple, où un conflit sur un permis de construire a eu pour issue une démission collective du Conseil municipal en 1996). Toutefois, ce cadre légal protecteur ne discrimine pas ses cibles selon la vocation des constructions ou selon leur caractère d'intérêt général ou d'intérêt privé. Il pèse donc tout autant sur le développement d'activités économiques potentiellement d'intérêt général, telles que le maintien ou le développement de l'agriculture, y compris dans des démarches respectueuses de l'environnement, que sur la construction d'habitations particulières ou de zones commerciales (Leroy, 2012). Pour les agriculteurs, la conséquence de la loi Littoral peut être d'interdire réglementairement la création d'infrastructures telles que des stabulations, tunnels de maraichage ou ateliers de transformation au-delà d'une certaine surface au sol.

Il faut ajouter enfin à ces contraintes réglementaires celles qui pèsent sur l'accès au foncier. Mise en œuvre par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (ci-après désigné comme « Conservatoire du littoral »), établissement public d'Etat à caractère

administratif créé en 1975[d], la politique nationale de sauvegarde foncière des espaces littoraux a pour but de garantir, par acquisition publique, leur protection sur le très long terme. Le Conservatoire du littoral possédait en 2015 environ 160 000 hectares de terres sur toutes les côtes françaises (14 % du linéaire côtier) et poursuivait l'objectif d'en acquérir, en coordination avec ses partenaires départementaux et l'Office national des forêts, un tiers à l'horizon 2050[e]. Sur une île comme Groix, ce sont ainsi 300 hectares de terrains qui sont devenus, au fil du temps, propriété publique[f] . Dans les zones d'intervention autorisées (elles supposent une délibération communale), la négociation amiable avec les propriétaires, la préemption, et dans un ultime recours rarement utilisé, la procédure d'expropriation permettent de mettre en œuvre cette protection. Il arrive souvent que ces terrains correspondent à d'anciennes terres agricoles ou pastorales rendues à l'état de friches par les dynamiques de déprise qu'ont connues la plupart des îles.

Depuis 1976, les départements sont également engagés dans une politique d'acquisition foncière consacrée à la protection des « espaces naturels sensibles », qui peuvent inclure des zones littorales. Les outils sont identiques et les objectifs similaires à ceux du Conservatoire du littoral (et font souvent l'objet d'une concertation entre ces deux services). Dans les deux cas, les missions exercées ne s'arrêtent pas à l'acquisition des biens fonciers. Ces terres supposent une gestion et des aménagements, qui sont l'objet de conventions passées avec des gestionnaires sélectionnés sur la base de cahiers des charges. La protection de l'environnement est une priorité constante, mais elle peut répondre de modalités variées selon l'ancienne vocation des terres (agricoles ou naturelles), les opportunités d'aménagement ou encore la prise en compte de divers intérêts territoriaux. Les terres mises en fermage dans ce cadre se distinguent des baux ruraux courants : les conventions d'exploitation définissent précisément les modes d'exploitation possibles (par exemple la pression de pâturage maximale s'il s'agit d'un élevage), peuvent limiter les aménagements et n'ouvrent pour le preneur aucune perspective d'acquisition par préemption (contrairement au fermage traditionnel), puisque toute vente future est exclue. Du reste, dans les périmètres d'intervention prédéfinis, dès lors qu'un propriétaire met un bien en vente, le droit de préemption des conservatoires devance celui du bailleur.

d Loi n° 75-602 du 16 juillet 1975. Il est lui aussi issu d'une proposition du rapport Piquard.
e Conservatoire du Littoral, « Les chiffres clés du littoral – 2015 », p. 9-10 (http://www.conservatoire-du-littoral.fr/108-les-chiffres-cles-du-littoral-2015.htm ; site consulté le 29 février 2020).
f Entretien avec un agent de la délégation Bretagne du Conservatoire du Littoral, avril 2019.

Bien qu'il ne les cible pas expressément, ce cadre légal protecteur fait peser sur les agriculteurs littoraux, et plus encore sur ceux des îles petites et moyennes, des contraintes particulières 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 reconnaitre une place croissante dans les stratégies de développement durable de certaines îles.

DES TERRITOIRES EN QUETE D'AGRICULTEURS

Au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle, la France est passée d'une politique agricole de maintien des communautés rurales et de la paysannerie à une politique agricole sectorielle, professionnalisée, visant à répondre aux exigences d'une modernisation compétitive de l'économie nationale (Muller, 1984). L'agriculture littorale a pâti fortement de cette évolution. Selon les chiffres de la DATAR, la surface agricole utile (SAU) diminue ainsi de 8,9 % dans les communes littorales entre 1970 et 1979 contre 1,4 % dans la France entière (Sanson, 2008, p. 4). La tendance se prolonge sur plusieurs décennies : - 17 % entre 1979 et 1988 contre - 3 % à l'échelle nationale ; - 6 % contre - 2,6 % entre 1988 et 1998[g]. Pour les îles, les exigences de modernisation représentent un défi bien plus grand encore (Brigand, 2002 ; Péron 1993). Aux contraintes communes avec les espaces littoraux (concurrence de l'attractivité résidentielle, du tourisme et des activités de loisir) s'ajoutent des facteurs de déclin plus spécifiques. La décroissance démographique y est plus prononcée que dans les autres campagnes françaises, avec une émigration importante, tandis que l'essor du tourisme encourage les reconversions professionnelles. Par ailleurs, la modernisation des exploitations est encore davantage compliquée par la structure foncière des îles qui se caractérise partout par des parcelles très petites, résultat de divisions successorales successives et souvent aussi de l'absence de remembrement. Ce morcellement des terres rend très difficile la constitution d'unités foncières cohérentes au regard de la mécanisation. Celles qui survivent se heurtent enfin aux surcoûts et complications logistiques liées à l'éloignement des marchés et, en l'absence de ponts, à la nécessité du transport maritime.

Dans les îles où l'agriculture revêtait déjà un profil plus professionnel (Batz, Belle-Île-en-Mer, Noirmoutier, Ré et Oléron) que vivrier (toutes les autres), le tournant de la

g F. Lefebvre, M. Triquenaux, 2006. *Agriculture littorale : faut-il tirer la sonnette d'alarme ?* CNASEA.

modernisation est engagé tant bien que mal. Beaucoup d'exploitations se spécialisent dans des productions historiquement présentes (l'élevage à Belle-Île, la viticulture à Oléron et Ré) ou celles qui leur donnent un avantage géo-climatique, comme par exemple la pomme de terre primeur (à Batz, Noirmoutier et Ré). Tandis qu'elles font disparaitre progressivement la pluriactivité, ces nouvelles filières orientent l'agriculture insulaire vers l'export (sur le continent) en s'appuyant sur des labellisations valorisant l'origine insulaire, telles que, dans les cas des pommes de terre, l'AOP « Pommes de terre de l'île de Ré », le label rouge « Pommes de terre de Noirmoutier », la marque commerciale « Pommes de terre de l'île de Batz » ou encore, concernant l'élevage, les marques « Viande Bovine des Emprunts » et « Agneaux du large » à Belle-Île-en-Mer. Dans les cas où la pluriactivité persiste, elle est souvent subie plus que choisie et l'activité agricole est alors soutenue par une activité principale relevant du secteur secondaire ou tertiaire (bâtiment, transport, tourisme…). Même si la SAU cesse de décroitre dans les îles au tournant des années 2000, les grands bouleversements des décennies précédentes auront abouti à faire disparaitre toute agriculture professionnelle ou presque de nombreuses petites îles, et à réduire fortement son emprise territoriale dans les autres. Le nombre d'exploitations insulaires passe ainsi de 1056 en 1988 à 662 en 2000 (- 37 %) puis 391 en 2010 (- 41 %) (RGA 1998, 2010 ; Bedrani 2019).

C'est sans doute à travers les évolutions du paysage insulaire que les conséquences de la déprise agricole ont été les plus tangibles. Là où les terres ont cessé d'être exploitées, des friches ont rapidement pris leur essor. Or l'enfrichement modifie fortement la physionomie des îles, en refermant leur paysage traditionnellement « ouvert », au prix d'une perte de typicité. Dès les années 1990, ce « processus de banalisation des milieux et des paysages » (Bioret, Brigand, Le Démézet, 1990, p. 71) est discuté au sein des sociétés locales, auxquelles il donne le sentiment de territoires à l'abandon, mal entretenus. Outre les friches, l'entretien de certaines infrastructures rurales traditionnelles, telles que les murets d'Ouessant ou les marais salants de certaines îles, n'est plus réalisé spontanément. Au même moment, les revers d'un développement territorial axé sur le tourisme deviennent plus évidents. Certaines îles souffrent d'un très fort déséquilibre saisonnier, avec une période d'été d'activité intense, mais une désertification l'hiver, quand la plupart des maisons sont vides. La part des résidences secondaires atteint par exemple 48 % à Ouessant, 62 % à Oléron ou 71 % à Bréhat. Le prix du rare foncier constructible et des habitations s'élève en conséquence. Les îles deviennent des réservoirs d'aménités : air pur, beauté paysagère, activités balnéaires, typicité culturelle. Ce phénomène, conjugué à la raréfaction des agriculteurs, distend le lien des résidents, souvent

issus de milieux urbains, avec les modes de vie ruraux. A l'été 2019, l'épisode médiatique du coq d'Oléron, que ses voisins, des résidents secondaires, ont tenté de faire taire par une procédure au tribunal, en a donné une illustration caricaturale[h]. Le conseil municipal jugea utile de réaffirmer, à cette occasion, le caractère « rural » de Saint-Pierre d'Oléron et la « nécessité de préserver les modes d'existence liés à la vie à la campagne »[i].

En réaction aux inconvénients de la déprise agricole certaines communes insulaires ont développé ou accentué, au cours des dix dernières années, des formes de politiques locales visant à accompagner l'installation ou le maintien d'exploitants et de leurs familles. Ces politiques visent à satisfaire plusieurs objectifs : l'entretien des paysages en luttant contre l'enfrichement, la relocalisation alimentaire (comme par exemple à Oléron, Yeu ou Belle-Île, engagées parallèlement dans des « projets alimentaires territoriaux »), le développement de l'habitat à l'année et la dynamisation de la vie économique et sociale (avec pour enjeu parfois le maintien d'une école). Des tentatives similaires ont eu lieu par le passé, principalement motivées par les enjeux démographiques. Dans les années 1950 à Groix (où l'on tente aussi de compenser les aléas des revenus liés à la pêche), la commune soutient l'implantation de cinq agriculteurs céréaliers du continent ; en 1973 à Houat, une coopérative d'élevage ovin s'installe et se maintient pendant six ans. A Ouessant, au milieu des années 1970, un agronome du Parc Naturel Régional d'Armorique s'était aussi efforcé pendant plusieurs années de faire revivre l'agriculture locale mais sans succès durable. Sur certaines îles, la demande pour des produits agricoles, suscitée par le dynamisme touristique, a permis le développement de la vente directe dès les années 1970 (notamment à Oléron et Belle-Île), mais peu d'agriculteurs y ont vu autre chose qu'un complément ponctuel de revenus. Généralement, les pouvoirs locaux s'en désintéressaient dans la mesure où l'approvisionnement depuis le continent était assuré par les rotations maritimes.

Plusieurs démarches actuelles s'inscrivent dans le prolongement de ces expériences, mais en tirant profit des transformations actuelles du secteur : intérêt accru pour la distribution en circuits-courts, essor des productions biologiques, succès des labels de qualité, le tout dans un contexte d'incitation au « verdissement » des pratiques agricoles dans le cadre de la PAC. Ces évolutions tendent à rendre la présence agricole sur les îles plus « désirable » qu'elle ne l'a été jusqu'ici, notamment parce que sa compatibilité avec les exigences de protection de l'environnement et de la biodiversité semble *a priori* plus grande. Dans certains cas, les

h Les propriétaires du coq ont été finalement relaxés de l'accusation de « trouble anormal du voisinage ».
i *Le Parisien,* 5 juillet 2019.

difficultés économiques rencontrées par les secteurs de production traditionnels incitent aussi les pouvoirs locaux à accompagner la diversification de l'agriculture insulaire ou l'évolution des modes de production et de distribution. On pense ici aux crises du Cognac qui ont atteint fortement les viticulteurs d'Oléron et de Ré dans les années 1980 et à la crise du lait qui a fait souffrir les éleveurs de Belle-Île en 2007-2008. Dans ce dernier cas, les difficultés rencontrées par les éleveurs locaux ont mis en lumière les paradoxes (et les risques) d'une agriculture insulaire entièrement tournée vers le continent. A Belle-Île, depuis les années 1980, un camion exploité en régie intercommunale collecte le lait des exploitations de l'île et l'achemine, par bateau puis route (environ 80 km depuis le port de Quiberon), vers une laiterie industrielle de Pontivy, en centre-Bretagne. Ce système d'écoulement de la production, qui soumet les éleveurs aux fluctuations du marché continental et qui coûte 75 000 euros par an de subventions à la communauté de communes, conduit aussi à voir la quasi-totalité du lait de Belle-Île vendu à l'extérieur, sans aucune valorisation du terroir insulaire. Or, la quantité de lait produite par les éleveurs bellilois correspond de très près à la quantité de lait consommée sur l'île, qui est, elle, entièrement importée du continent… (Buet, 2015)

A Oléron, la communauté de communes s'efforce depuis le début des années 2000 d'inciter l'agriculture locale à prendre le tournant des démarches durables, dans un souci de préservation de l'environnement, mais en y voyant aussi le moyen de mieux valoriser les particularités de son terroir. La logique vise aussi à placer le territoire en phase avec des pratiques touristiques qui ne s'arrêtent plus à la seule pratique balnéaire mais valorisent également le dynamisme et l'originalité de l'offre gastronomique d'un site. Dans des îles plus petites, la volonté de réinstaller une agriculture locale est aussi prégnante. La commune de l'Île-d'Arz s'y est essayée depuis 2009 en lançant deux appels d'offres successifs, l'un pour un élevage laitier, l'autre pour un maraîcher, en mettant à disposition des lauréats une partie des terres nécessaires et un hangar. L'Île-d'Aix a également lancé un appel d'offre en 2018 pour trouver un maraicher, à qui doivent être confiés des terrains communaux et d'autres appartenant au Conservatoire du littoral. L'Île-d'Yeu suit depuis 2019 la même procédure pour valoriser des terres défrichées en propriété communale. En mer d'Iroise, le Parc Naturel Régional d'Armorique (PNRA) joue lui aussi un rôle de promoteur agricole, avec des projets, plus ou moins aboutis selon les cas, d'implantation d'un élevage sur des terres en propriété communale à Ouessant (2019), dans le souci de maitriser l'évolution de terres défrichées, en accompagnant depuis 2018 un maraicher installé à Ouessant et Molène.

FIN DES PAYSAGES OU FIN DES PAYSANS ? L'INFRASTRUCTURE AGRICOLE COMME POINT DE FRICTION

L'objectif de préserver les paysages dans les espaces littoraux a conduit les pouvoirs publics à prêter un intérêt particulier aux impacts visuels de l'agriculture et des aménagements agricoles. Les dispositions de la loi sur les sites classés et inscrits ne soumettent pas à autorisation « l'entretien habituel des fonds ruraux », mais certains travaux agricoles le sont malgré tout. C'est le cas par exemple pour un changement de destination agricole (de prairie permanente à culture par exemple), une modification pérenne de la végétation (plantations de haies, d'arbres, de vergers, de vignes) ou l'installation de clôtures. Le plus important concerne cependant la possibilité de construire ou transformer des bâtiments nécessaires à l'activité, qui dépend de l'autorisation du préfet (ou du ministre). Cela n'équivaut pas à une interdiction, comme le rappelle un agent habitué à traiter ce genre de demande, en précisant que l'autorisation s'en tient aux seuls critères de l'impact visuel :

> « Rien n'est formellement interdit : ça va dépendre du projet, de l'implantation. Imaginons un bâtiment agricole dans un site classé, bocager ou assez fermé. Ce bâtiment agricole - une serre par exemple - aura très peu d'impact. Dans un milieu complètement ouvert, sur un plateau avec de la lande, si on fait une serre il y aura une présence dans le site, dans le paysage, qui fera que ça ne marchera pas. Mais si le projet quel qu'il soit ne remet pas en cause le site dans sa valeur fondamentale et dans sa valeur paysagère, il n'y a pas de raison d'aller contre. »[j]

En pratique, des difficultés peuvent se poser pour implanter un bâtiment sur une île aux paysages ouverts entrant dans l'inventaire des sites classés (Ouessant par exemple). Sur une île, *a fortiori* de petite taille, les possibilités de moduler l'implantation d'un bâtiment sont contraintes par un espace par définition limité, dans son étendue et dans sa variété, et par un accès plus difficile au foncier. Il faut aussi compter avec les contraintes de l'activité agricole, qui commandent, par exemple, d'installer les étables à proximité raisonnable des terres pacagées ou encore d'éloigner des zones habitées les bâtiments susceptibles d'imposer des nuisances sonores ou olfactives. Par opposition au classement, l'inscription n'induit qu'une simple obligation de déclaration des projets d'aménagement. Mais malgré tout, ce régime de déclaration peut conduire l'administration à s'opposer, par exemple sur le fondement des

j Entretien, agent administratif, DREAL, avril 2019.

engagements Natura 2000 de la France. Il est fréquent, en effet, que les sites classés ou inscrits au titre de la loi de 1906 se superposent à des zones « Natura 2000 », avec pour effet de cumuler des contraintes relatives aux paysages et à la biodiversité[k].

La loi Littoral impose également ses règles. Les « espaces remarquables »[l] ne sont normalement pas constructibles mais une exception est prévue (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 m^2. Ces bâtiments doivent permettre un retour à l'état naturel au terme de leur exploitation, ce qui implique donc une architecture légère et réversible. Dans les « espaces proches du rivage »[m], 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.

Dans ce contexte de protection réglementaire, le projet de construction d'un bâtiment pour des éleveurs recrutés par la commune d'Ouessant en 2020 donne un exemple des contraintes que ce type d'île doit surmonter. Ouessant, dont la surface totale est de 1550 hectares, est une île à forte tradition d'élevage ovin. Au XIX[e] siècle la moitié des terres de l'île était consacrées à la vaine pâture, l'autre à la polyculture. Ces activités étaient principalement confiées aux femmes, et permettaient de compléter les revenus des engagements maritimes des hommes. Quand les revenus de la mer s'accroissent, dans la première moitié du XX° siècle, puis ceux du tourisme, l'activité agricole recule. L'île connait alors un processus d'enfrichement de ses terres agricoles au point qu'on ne compte plus, dans les années 1970, qu'une dizaine d'hectares cultivés sur l'île. Quoique la tradition d'élevage ovin se maintienne et permette de conserver certains paysages pastoraux en mosaïque avec les friches et les landes, elle connait une diminution constante. Le cheptel, d'environ 300 brebis à la fin des années 2000, appartient à quelques dizaines d'insulaires relativement âgés, qui ne sont pas remplacés quand

k Natura 2000 permet cependant d'accéder à des « mesures agro-environnementales et climatiques » (MAEC), dans le cadre de la politique agricole commune. Ces paiements sont une incitation à maintenir des activités dans ce type de zone, à condition de les conformer aux cahiers des charges environnementaux correspondants.

l Les espaces « remarquables » au titre de la loi Littoral sont ceux qui « constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral ou sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique ». Article R121-4 du Code de l'urbanisme.

m Plusieurs critères cumulatifs sont pris en compte pour caractériser cette notion de « proximité » :

- 1 : la distance par rapport au rivage
- 2 : l'existence ou non de discontinuités (par exemple une route ou une voie ferrée entre la zone et le rivage)
- 3 : l'existence ou non d'une co-visibilité, jugée à la fois depuis le rivage vers la parcelle et depuis la parcelle vers le rivage

ils cessent cette activité. Les jeunes s'investissent peu dans cette tradition à vocation principalement d'autoconsommation[n]. C'est dans ce contexte que la commune soutient l'installation des deux élevages à vocation professionnelle en 2020. Il lui faut cependant trouver un terrain suffisamment grand dans un contexte de morcellement extrême du foncier (l'île, où plusieurs tentatives de remembrement ont échoué, est divisée en 50 000 parcelles cadastrales), s'assurer qu'il n'était pas en zone remarquable ni en proximité du rivage et enfin s'adapter aux autres contraintes, comme celle de la présence sur le site choisi du captage d'eau potable de l'île :

> « On a cherché où l'on pourrait faire un bâtiment agricole et on est tombé sur l'idée de le construire dans le centre de l'île, sur un terrain très grand qui appartient au Département. (…) Avec la DDTM, nous avons cherché à savoir si on respectait la loi Littoral : on ne peut pas construire n'importe où à Ouessant. C'est la loi de la co-visibilité : si on voit la mer c'est que de la mer on nous voit, donc on ne peut pas construire. (…) Coup de chance, c'était l'un des seuls endroits de l'île où l'on ne voyait pas la mer. Mais il y a aussi le fait qu'on soit près de la retenue d'eau pour l'eau potable. Donc on a dû préciser qu'il n'y aurait pas d'élevage à l'intérieur du bâtiment, le bâtiment servira pour ce qui est matériel, fourrage (…). C'est une contrainte supplémentaire pour l'éleveur, de l'élevage en plein air avec traite en plein champ, mise-bas en plein champ, ce n'est pas rien… »[o]

Protected areas on the island of Ouessant

La loi de 1986 n'avait pas de vocation exclusivement préservatrice des paysages. Elle visait plutôt l'atteinte d'un équilibre entre protection et aménagement, dans le respect de la qualité visuelle et patrimoniale des sites. En pratique, cet équilibre suppose des appréciations et des rapports de force qui constituent, d'une certaine manière, la part politique de l'application de ce texte. Une bataille récente autour d'une exploitation agricole implantée sur l'île d'Arz dans un contexte comparable à celui d'Ouessant en illustre assez bien les enjeux. La démarche initiale répondait à des objectifs similaires : l'installation d'une nouvelle exploitation faisait suite à un appel d'offre de la commune, qui cherchait un maraicher pour produire une

n Entretien avec une vétérinaire de l'île, août 2019.
o Entretien avec un membre du Conseil municipal, Ouessant, juin 2019. La commune n'a pas de PLU. Elle se trouve donc soumise au règlement national d'urbanisme, sans possibilité d'adapter sa politique d'urbanisme aux particularités locales.

alimentation locale, mais aussi réexploiter des terres devenues friches agricoles. A Arz, de même qu'à Ouessant, l'agriculture était traditionnellement une activité pratiquée par les femmes. Ne pouvant répondre aux exigences de la mécanisation, elle a été progressivement abandonnée dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle. Une poignée de fermes en polyculture - élevage subsistent toutefois sur cette île de 330 hectares. L'enfrichement, bien que beaucoup plus contenu qu'à Ouessant, gagne progressivement du terrain sur cette autrefois très peu boisée. Située dans le Golfe du Morbihan, Arz est inscrite à l'inventaire des sites protégés dans son intégralité et le périmètre Natura 2000 concerne quant à lui 78% de sa superficie. Par ailleurs l'îlot d'Ilur, au sud de l'île, est entièrement sous propriété du conservatoire du Littoral. La commune de l'Île d'Arz a procédé, dans les années 1990, au classement des trois quarts de sa surface en « espaces naturels remarquables », une décision prise à une époque où les activités agricoles de l'île revêtaient donc un profil plus déclinant et que l'optique d'une relocalisation de la production alimentaire ne suscitait pas d'engouement.

Zoning of the local urban plan of the Arz island

Alors que le dernier éleveur de l'île, dont le siège d'activité ne peut être repris, arrête progressivement son activité, un appel d'offre lancé par la commune en 2009 permet le recrutement et l'installation de deux jeunes éleveurs laitiers. 85% des terres qu'ils exploitent sont en « espaces remarquables », mais le PLU de la commune a opportunément rendu constructible une petite parcelle qui leur permet l'implantation d'un bâtiment d'exploitation. Leur activité permet le maintien de certaines pâtures. En 2014, prolongeant cette démarche, la commune répète l'opération avec la sélection et l'installation d'un couple de maraîchers, dans le but de produire sur place des fruits et légumes qui sont jusqu'alors entièrement importés du continent. Ces maraîchers engagent au printemps les premiers travaux qui doivent leur permettre de mettre en vente leur production (biologique) dès le début de la saison estivale. Les semis sont implantés dans des tunnels de maraichage, des structures (réversibles) d'arceaux métalliques porteurs de bâches translucides destinées à favoriser leur pousse. Cependant, ces constructions sont immédiatement contestées par une résidente secondaire, propriétaire riveraine, et par l'association des Amis des chemins de ronde du Morbihan[p], qui engagent conjointement une procédure devant le tribunal administratif de Rennes.

p Cette association, agréée par la préfecture au titre de la protection de l'environnement, se voue à la « défense des chemins côtiers contre les accaparements, les dégradations, les aménagements abusifs » et se bat pour leur conserver « un environnement aussi naturel que possible » - Source : présentation sur le site http://www.acr56.net.

L'exploitant a installé ses constructions sur un terrain mis à disposition par la commune, mais qui est soumis aux règles des « espaces remarquables » de la loi Littoral. Ce classement limite normalement les constructions à une surface de 50 m^2.

Bien qu'il s'agisse d'une exploitation installée dans le cadre d'une procédure publique, les plaignants estiment que le critère de l'esthétique du paysage littoral doit prévaloir sur les autres intérêts en jeu. Soucieuse de limiter les conflits, la commune n'attend pas le jugement du tribunal pour retirer son autorisation aux maraichers, ce qui les oblige à abandonner leur activité en dépit de leurs investissements. Ils quitteront ensuite définitivement l'île malgré la mobilisation en leur faveur d'un collectif d'habitants. La loi Littoral, qui vise à concilier l'activité économique avec la protection des paysages aura donc, dans le cas d'espèce, fait obstacle à l'installation d'une exploitation maraichère sur l'île, installation envisagée dans le but, de relocaliser l'approvisionnement alimentaire de la commune mais aussi d'entretenir les paysages en participant à la lutte contre l'enfrichement.

Outre les contradictions entre la poursuite de deux intérêts publics – agriculture durable locale et protection des paysages – l'exemple des tunnels maraichers de l'île d'Arz attire l'attention sur une autre difficulté des entreprises de relance agricole en contexte insulaire : le voisinage. Dans des territoires parfois entièrement consacrés au tourisme et à la villégiature, où la part de résidents secondaires, au profil souvent aisé, peut être très forte (71 % à Arz) et où la déprise agricole est ancienne, l'irruption d'infrastructures agricoles ne va pas de soi pour tous les riverains. La crainte de conflits dans ce type d'espace social restreint peut conduire les élus locaux à privilégier le *statu quo*, alors même que l'enserrement réglementaire des activités économiques sur les littoraux appellerait une forte détermination politique pour assurer leur compatibilité et les faire aboutir. La partie suivante se penche sur les voies suivies par d'autres initiatives pour réduire cette tension entre protection paysagère et développement agricole local.

CONCILIER AGRICULTURE ET PROTECTION : L'ADAPTATION DES POLITIQUES LOCALES ET DES ACTEURS DE LA CONSERVATION

La pénurie de terres disponibles, les restrictions réglementaires pesant sur la construction et l'enjeu de l'acceptabilité sociale de l'agriculture dans les îles obligent les collectivités désireuses de mener une politique agricole territoriale à développer des moyens d'action

singuliers pour parvenir à leurs fins. Parmi les outils de « conciliation » entre protection et développement agricole, deux ont été saisis dans plusieurs cas : l'adaptation stratégique des PLU et le recours à la propriété publique des bâtiments.

La négociation de la constructibilité à vocation professionnelle des terres classées comme « agricoles » dans les PLU apparait comme un point important. L'agriculture se présente souvent comme le parent pauvre des débats relatifs à la planification territoriale dans les îles, où pourtant l'usage de la terre est particulièrement contraint. Bien que la chambre d'agriculture intervienne comme « personne publique associée » et que la participation des agriculteurs soit bien entendu possible dans le cadre des ateliers de concertation généralement mis en place et à l'occasion de l'enquête publique, leur investissement dans ces processus est faible. D'une manière générale, les organismes consulaires connaissent mal les contraintes auxquelles sont confrontées les exploitations insulaires, tandis que les agriculteurs mesurent rarement les conséquences, par exemple, d'un classement comme « zone agricole - espace remarquable », se satisfaisant de la présence du premier adjectif. A l'inverse, les élus et certains acteurs économiques s'investissent fortement pour garantir la pérennité de zones d'activité, de zones commerciales ou artisanales et s'engagent aussi bien souvent pour préserver la constructibilité résidentielle des hameaux.

Or, selon le type de classement au PLU des terres valorisées par les activités agricoles, de fortes restrictions de constructibilité et d'installation d'infrastructures (tunnels, clôtures...) peuvent apparaître. Comme on l'a vu, le zonage en « espace remarquable », établi sur le fondement de la loi Littoral s'avère particulièrement restrictif avec une autorisation de 50 m² maximum de surface de plancher. L'objectif de réduire le mitage par l'urbanisation est, dans ce cas, poursuivi au préjudice du développement (ou du retour) de l'activité agricole dans ces espaces protégés, faute de bâtiments déjà en place. Dans le cadre de l'élaboration des PLU, la formalisation d'un diagnostic agricole a été rendue obligatoire par la loi d'orientation agricole de 2006. Il doit notamment contenir un bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix dernières années. Néanmoins, les éléments de ces diagnostics ne sont pas nécessairement repris dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et ont peu d'impact lors de la définition des zonages et règlements. Ces derniers privilégient dès lors une protection maximale des espaces agricoles et naturels au détriment d'opportunités de maintien et de transformation des infrastructures agricoles.

Certaines communes insulaires ont pris conscience de cette contradiction et ont tenté de faire jouer aux documents d'urbanisme un rôle plus favorable en y intégrant des éléments de

prospective agricole. A partir de 2011, par exemple, la Communauté de communes de l'île d'Oléron a mis un service de diagnostic agricole prospectif à disposition des communes de l'île, avec l'objectif de leur permettre de tenir compte des dynamiques de ce secteur, notamment dans la perspective d'accompagner la transition d'Oléron vers des pratiques plus durables[q]. L'un des objectifs de ces démarches est de favoriser un changement de regard sur les espaces agricoles et naturels insulaires, en adoptant une logique de projet de développement agricole, plutôt que de s'en tenir à une planification figée (Perrin, Soulard et Chia, 2016). La commune de l'Île-d'Yeu – où les enjeux de verdissement et de relocalisation alimentaire ont aussi été placés à l'agenda dans les années 2010 – a également intégré la prospective agricole dans les dernières révisions de son PLU. Cela a conduit à revoir le zonage des espaces à vocation agricole, qui sont passés de 2 % à 10 % de la surface de la commune, et à délimiter des zones agricoles constructibles pouvant accueillir des sièges d'exploitation. Cette stratégie peut permettre de légitimer l'usage agricole par un affichage clair de la vocation de la zone, d'assouplir partiellement les contraintes pesant sur les zones agricoles, tout en contrôlant de façon prospective l'urbanisation par l'agriculture.

Outre l'adaptation des documents d'urbanisme, les communes insulaires ont également investi la question de la propriété des infrastructures. Un enjeu important, en effet, est d'éviter que la relocalisation agricole encourage le retour d'une urbanisation incontrôlée. Or, la pérennité des bâtiments agricoles est un sujet sensible dans la mesure où nombre de bâtiments ont connu un changement de destination au cours des dernières décennies. Ceux des bourgs et hameaux, souvent en pierre, ont été transformés en logement. Les plus contemporains, moins facilement convertissables en habitation (hangars de tôle et parpaings avec une importante surface) ont pu être détournés de leur vocation initiale pour des activités de stockage (gardiennage de bateau, de caravane…). Au vu des restrictions foncières, de la nécessité de protéger l'espace, et de la tension du marché immobilier sur les îles, certaines collectivités font par conséquent le choix, peu habituel en agriculture, de la propriété publique des infrastructures.

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, où, selon certains acteurs, « dès qu'on construit un truc pour quelque chose, on peut être sûr que cinq ans après

q Entretien avec un élu de la communauté de communes d'Oléron, avril 2019.

c'est une résidence secondaire »[r], 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 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 procède à la construction d'un hangar et d'un atelier de transformation laitière communaux. Ils seront loués aux porteurs de projet retenus.

D'autres marges de manœuvre sont envisageables, même si elles n'ont pas encore été saisies, comme par exemple 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).

Il faut s'arrêter enfin sur le rôle des institutions de conservation. Les politiques de maîtrise foncière publique sont en effet un élément important de l'interface entre conservation et développement agricole en milieu insulaire. Même si, bien entendu, toutes les terres agricoles des îles ne sont pas situées en bord de mer, l'espace côtier représente une part très importante de la surface cultivable des petites îles, et une partie non négligeable des plus grandes. De la même manière que les communes insulaires, le Conservatoire du littoral et les Départements, à travers leurs services des Espaces naturels sensibles, ont donc été amenés à réinterroger leurs politiques à l'aune des enjeux de réinstallation agricole sur les îles atlantiques.

L'agriculture est en effet centrale dans la gestion du foncier acquis par ces institutions. Des conventions passées avec des agriculteurs assurent souvent l'entretien des terres, le défrichement, le maintien de certaines infrastructures humaines (canaux, talus, murets, haies vives) qui fondent la valeur paysagère de ces espaces. Du fait de sa faible empreinte, l'élevage extensif a souvent été privilégié, tandis que l'exploitation maraichère ou les grandes cultures étaient écartées. Dans certains contextes, comme en Bretagne, cette politique connait quelques

r Entretien, agent du service de protection des espaces naturels sensibles, département de la Charente-Maritime, juin 2019.

évolutions sous l'effet, d'une part, de la meilleure diffusion de l'agriculture biologique dans les milieux agricoles, qui permet de trouver des répondants à des cahiers des charges stricts, et d'autre part d'une reconnaissance de plus en plus grande de l'intérêt de maillages agricoles diversifiés pour le maintien de la biodiversité. Cette évolution crée des opportunités pour les milieux insulaires, car elle tend à aligner l'intérêt général de la conservation avec la promotion d'une agriculture dynamique sur le territoire, à la fois pour l'élevage et les cultures. Le fait qu'il soit souvent difficile de pérenniser une activité agricole sur les îles donne une souplesse supplémentaire pour envisager cette articulation :

> « Le contexte insulaire est très différent. Dans le contexte insulaire on admet qu'une parcelle en friche depuis très longtemps puisse faire l'objet du maraîchage car on a le souci que l'activité agricole qui s'installe soit pérenne. On ne va pas imposer des choses qui entraînent l'agriculteur dans le mur avec une incapacité de développer un équilibre économique dans la durée. »[s]

Cette orientation a trouvé depuis quelques années plusieurs traductions concrètes. A Ouessant, la commune et le PNRA ont sélectionné un maraicher par appel à projets. Des réflexions pour un projet « de maraichage non destructeur » sont en cours pour l'île de Sein, dans le but de réexploiter en les entretenant les murs de pierre traditionnels de l'île. Un dernier exemple est fourni par l'île d'Aix, où un projet communal a pu s'appuyer sur une parcelle du Conservatoire du Littoral pour accueillir un couple de maraichers. En s'orientant vers la permaculture, du fait de la petite taille des parcelles et des nécessités environnementales sur cette île couverte par les périmètres de protection, les intérêts des deux institutions ont pu converger. Bernard Kalaora et Anne Konitz estimaient au milieu des années 2000, que « les projets du Conservatoire ne se confrontaient à aucun autre », faute d'un « processus réflexif des acteurs locaux capable de proposer d'autres perspectives de type environnemental ou paysager, bénéfiques à la fois pour l'environnement et pour les exploitants » (Kalaora et Konitz, 2004). En se multipliant depuis lors, particulièrement dans les îles atlantiques, ce type de processus réflexif a sans doute poussé ces institutions à envisager sous un nouveau jour les convergences entre intérêt de conservation et intérêt socio-économique local.

s Entretien, agent de la Délégation Bretagne du Conservatoire du Littoral, avril 2019.

CONCLUSION

Un certain nombre de sociétés insulaires ont pris conscience des conséquences problématiques d'un déclin de l'agriculture locale. L'enfrichement croissant des terres anciennement cultivées, la fermeture paysagère qui en résulte, les surcoûts de l'approvisionnement alimentaire depuis le continent – y compris sur le plan environnemental – sont de plus en plus souvent mis en balance avec les bénéfices potentiels d'une relocalisation agricole, tels que la possibilité de valoriser un terroir, de conserver des paysages ou d'installer des familles « à l'année ». Non sans débat, et parfois au prix de rapports de force entre intérêts contradictoires, des politiques agricoles locales émergent avec l'objectif de pérenniser, et parfois réorienter, les systèmes agricoles locaux. C'est dans ce contexte que les contradictions entre promotion agricole et protection des paysages et de l'environnement ont été rendues plus apparentes qu'elles ne l'ont longtemps été. Les îles sont particulièrement enserrées dans un régime de protection de leurs paysages et de leurs écosystèmes. Eminemment vertueuses pour limiter l'urbanisation et maintenir leur patrimoine naturel, ces réglementations s'avèrent néanmoins représenter des obstacles supplémentaires dans la perspective de dynamiser l'agriculture insulaire. D'un côté, les initiatives de relocalisation agricole se heurtent à d'importantes difficultés quand les périmètres de protection compliquent ou interdisent l'installation d'infrastructures nécessaires à la production. De l'autre, l'assouplissement de la réglementation n'irait pas sans faire courir le risque d'affaiblir la protection paysagère, notamment à cause du difficile contrôle des affectations des constructions sur le long terme et du risque de leur éparpillement. Le dépassement de ce paradoxe passe sans doute moins par un affaiblissement des principes de conservation que par des solutions inédites, telles que les explorent certains acteurs. L'adaptation des PLU, la mise en place d'une prospective agricole territoriale, la propriété publique des bâtiments, l'ouverture croissante des gestionnaires de foncier protégé au maraichage « non destructeur » participent de cette recherche d'un nouvel équilibre. Ces démarches suggèrent que la tension, classique, entre conservation patrimoniale et dynamisme économique ne se traduit pas nécessairement dans une opposition stérile entre deux objectifs irréconciliables, mais peut favoriser au contraire le changement social et l'initiative en encourageant une forme de créativité institutionnelle.

Bibliographie

Bedrani, N., 2019. « L'agriculture insulaire : une activité en sursis ? » Communication, Colloque « Iles à venir », Université de Bretagne Occidentale, Brest, 2019.

Billaud J. P. et Steyaert P., 2004. Agriculture et conservation de la nature : raisons et conditions d'une nécessaire co-construction entre acteurs. *Fourrages*, n° 179, p. 393-406.

Bioret F., Brigand L., Le Démézet M., 1990. L'environnement, argument de développement d'un tourisme intégré dans les îles bretonnes. *Norois*, n° 145, vol. 1, p. 69-80.

Blanc G., 2010. Protection de la nation et construction de la nature. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 107, p. 131-144.

Brigand L., 2002. *Les îles du Ponant : histoires et géographie des îles et îlots de la Manche et de l'Atlantique*. Palantines. 479 p.

Buet M., 2015. *Première évaluation de l'offre et la demande alimentaire à Belle-Île-en-Mer "On pourrait vendre ça là".* Agrocampus Ouest, Centre Permanent d'Initiatives à l'Environnement de Belle-Ile-en-Mer, 100 p. (non publié).

Granjou C., 2011. Integrating agriculture and biodiversity management: Between green legitimization and knowledge production. *Sociologia Ruralis*, n° 51, 3, P. 272-283

Granjou C. et Mauz I., 2012. Des espaces frontières d'expérimentation entre pastoralisme et protection de la nature. *Natures Sciences Sociétés*, n° 20, p. 310-317.

Kalaora B., Konitz A., 2004. Le Conservatoire du littoral : entre patrimonialisation et médiation. *Annales de géographie*, vol. 113, n° 635, p. 87-99.

Lefebvre F., Triquenaux M., 2006. *Agriculture littorale : faut-il tirer la sonnette d'alarme ?* CNASEA, 6 p.

Leroy R., 2012. La loi Littoral et les activités agricoles. *Revue juridique de l'environnement*, n° 5, p. 137-148.

Muller P., 1984. *Le technocrate et le paysan : essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*. Editions de l'Atelier. 248 p.

Péron F., 1993. *Des îles et des hommes : l'insularité aujourd'hui*. Editions de la Cité. 286 p.

Perrin C., Soulard C. T., Chia E., 2016. La gouvernance du foncier agricole périurbain : entre planification urbaine et projets de développement. *Revue d'Economie Régionale Urbaine*, n°4, p. 713-736.

Sanson B., 2008. *Comment appréhender l'espace et les activités agricoles littorales pour assurer leur maintien durable ? - Étude à partir du cas de l'Ile d'Oléron*. Agrocampus Ouest, Conservatoire du Littoral & INRA UMR SADAPT, 78 p. (non publié).