Littoral breton : la tentation du béton

Vassili Feodoroff

Splann ! dresse un bilan inédit et détaillé de l'artificialisation des sols sur les côtes bretonnes. Notre enquête révèle comment les bétonneuses font parfois peu de cas des règles d'urbanisme, profitant des failles de la loi et d'une attention relâchée des services de l'État.
Sur les côtes bretonnes, le risque de submersion vient aussi de l'intérieur. Bien que protégée depuis 1986 par la loi littoral, la bande des cent mètres à partir du rivage a connu l'autorisation de dix nouvelles constructions, rien qu'au premier semestre 2024. Au moins la moitié serviront de résidences secondaires.

10 euros
9 782959 026270

Littoral breton : la tentation du béton

Enquête publiée en janvier 2025

Splann ! dresse un bilan inédit et détaillé de l'artificialisation des sols sur les côtes bretonnes. Notre enquête révèle comment les bétonneuses font parfois peu de cas des règles d'urbanisme, profitant des failles de la loi et d'une attention relâchée des services de l'État. Sur les côtes bretonnes, le risque de submersion vient aussi de l'intérieur. Bien que protégée depuis 1986 par la loi littoral, la bande des cent mètres à partir du rivage a connu l'autorisation de dix nouvelles constructions, rien qu'au premier semestre 2024. Au moins la moitié serviront de résidences secondaires.

En dix ans, près de 6.000 hectares de terres agricoles et naturelles ont été détruites au profit de l'urbanisation dans la zone littorale bretonne au profit de l'urbanisation. Sans que ce bétonnage soit pour autant la recette miracle pour faire revivre les communes : certaines voient leur démographie chuter malgré une myriade de nouvelles constructions.

Face à ce constat, l'efficacité réelle de la loi littoral interroge. Votée en 1986, cette loi a mis au moins 20 ans à s'appliquer réellement. Pour les maires qui veulent stopper l'artificialisation des sols dans leur commune, c'est une base juridique assez efficace. Mais plusieurs failles dans sa conception permettent aux municipalités de la contourner.

Des chiffres et des cartes inédites nous ont permis de dresser le bilan de ces dix dernières années sur le littoral breton, mettant en évidence les manquements politiques, dans les collectivités comme au sein des services de l'État.

À l'heure où les collectivités locales s'interrogent sur les modalités d'application de la Zéro artificialisation nette (ZAN) – texte qui vise à protéger les terres agricoles et naturelles d'ici 2050 -, quid de ces failles et contradictions qui pourraient à leur tour compromettre l'efficacité de cette nouvelle loi ?

Jérémie Szpirglas, Denis Vannier

VOLET 1

L'ÉCHEC DU BÉTON POUR FAIRE VIVRE LES COMMUNES

page 7

Sur les côtes bretonnes, plus de 50 communes ont laissé les constructions grignoter des terres agricoles et des espaces naturels. Une façon d'attirer des habitants, disent les maires, alors que leur commune continue d'en perdre.

VOLET 2

LA LOI LITTORAL IMPUISSANTE À ENDIGUER LE BÉTON

page 17

Près de quarante ans après le vote de la loi littoral, force est de constater son échec : c'est même un quasi « business as usual » que l'on observe au bord des plages et falaises.

VOLET 3

DANS LES COULISSES D'UN URBANISME HORS DE TOUT CONTRÔLE

page 31

Documents et actes d'urbanisme doivent passer un contrôle de légalité avant validation. Or, nombre d'élus ont pris l'habitude de se réfugier sous le parapluie préfectoral pour valider ces documents et les constructions inhérentes.

VOLET 4

LOI ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE : À PEINE VOTÉE, DÉJÀ LÉZARDÉE

page 43

Les « maires bâtisseurs » du littoral peuvent à nouveau respirer : la loi qui visait à stopper l'artificialisation des sols en 2050 fait déjà l'objet de multiples exceptions et de remises en question par le gouvernement et certains parlementaires.

VOLET 5

QUAND LE BÉTON BOURGEONNE SUR LE LITTORAL BRETON

www.splann.org

Splann ! a réalisé une carte inédite et interactive, disponible sur notre site web, vous permettant d'explorer dans le détail les terres artificialisées sur l'ensemble du littoral breton.

Boîte noire

MÉTHODOLOGIE ET PROVENANCE DES DONNÉES

Cette enquête repose sur l'exploitation de nombreuses bases de données, traitées dans leur version brute par *Splann!* : permis de construire, documents d'urbanisme, recensements Insee, BD Topo, transactions foncières, données brutes du Cerema… Cette approche permet d'offrir une vision très détaillée de l'évolution du littoral, au bâtiment près, tout en faisant ressortir des chiffres inédits sur l'ensemble du littoral breton.

L'ARTIFICIALISATION

Il y a plusieurs manières d'évaluer l'artificialisation des sols. Le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) produit des indicateurs de consommation d'espaces sur son portail Mon Diagnostic Artificialisation, à partir des fichiers fonciers de l'administration fiscale (DGFIP). Une parcelle sur laquelle se trouve une construction est considérée comme artificialisée, quelque soit sa taille. Ces données sont progressivement complétées avec les cartographies très détaillées de l'occupation des sols tirées des images aériennes, l'OCS-GE, produit par l'IGN.

En Région Bretagne, les professionnels de l'aménagement du territoire disposent maintenant d'une base précise de la consommation d'espaces, avec le MOS Foncier, issu d'interprétations d'images aériennes. Ces données servent de base de discussion pour l'application du Zéro artificialisation nette (ZAN) en Bretagne.

Nous avons ajouté une autre méthode, en nous appuyant sur l'empreinte des bâtiments recensés par l'IGN dans sa BDTopo en 2014 et en 2024. Ces données nous ont permis de tracer des zones urbanisées, en suivant une méthode semblable à celle employée par l'IGN (dilatation-érosion). Ces chiffres correspondent donc à une estimation basse de l'artificialisation des sols, en mettant de côté les constructions réalisées sur des terrains nus déjà encerclées par l'urbanisation.

LES BANDES LITTORALES

Notre analyse se concentre sur les cinq premiers kilomètres à partir du rivage. Nous avons sectorisé ce territoire par bande tout le long de

la côte bretonne, du Mont-Saint-Michel au Pays de Retz : 100 mètres, 200 mètres, 500 mètres, 1 km, 5 km. Pour réaliser ce découpage inédit de la manière la plus précise possible, nous nous sommes appuyés sur la « limite terre-mer », tracé officiel des côtes françaises établie par le SHOM. La « bande des 100 mètres » que nous représentons ici, et qui n'avait jamais été cartographiée à cette échelle auparavant, respecte la définition qui en est donnée par la loi littoral. Ce tracé n'a toutefois aucune valeur légale. Les limites précises pouvant être remises en question devant un tribunal administratif avec des relevés de terrain. Le programme conçu pour réaliser ce découpage est disponible sur notre site web et peut être réutilisé librement.

LES PERMIS DE CONSTRUIRE

Nous sommes parvenus à identifier tous les permis de construire responsables de l'avancée des zones urbaines depuis 10 ans dans les cinq premiers kilomètres du littoral.

Nous avons exploité la base de données SITADEL, maintenue par le ministère de la Transition écologique, qui recense toutes les autorisations d'urbanisme délivrées par les communes depuis janvier 2013. De ces fichiers particulièrement volumineux, nous avons retenu uniquement les permis accordés entre le 1er janvier 2013 et le 30 septembre 2024 pour la construction d'un nouveau bâtiment. Nous avons ensuite filtré les permis délivrés en dehors des zones déjà urbanisées en 2014. Une seconde sélection a été appliquée pour les permis représentés sur cette carte. Il s'agit uniquement des quelque 7.000 autorisations en cours de validité (en tenant compte de la possibilité de prolongation de deux fois 1 an, soit tous les permis délivrés après le 1er janvier) pour des parcelles situées en dehors des zones déjà urbanisées en début d'année 2024.

Tous nos scripts de traitement de données sont consultables et réutilisables librement sur Github, en mentionnant leur source (licence CC-by-NA).

Qui est *Splann !* ?

Splann ! est une association, basée à Guingamp, dont l'objet est de produire des enquêtes journalistiques d'utilité publique en Bretagne et dans le monde, en français et breton. Grâce aux dons des citoyen·nes, *Splann !* rémunère des journalistes pour produire des enquêtes au long cours et les publier sur son site internet et son infolettre.

Retrouvez-nous sur les réseaux :

@Splannenquetes

@Splannenquetes

Splann lanceur d'enquêtes

@Splannenquetes

Splann

VOLET 1

L'ÉCHEC DU BÉTON POUR FAIRE VIVRE LES COMMUNES

Sur les côtes bretonnes, plus de 50 communes ont laissé les constructions grignoter près d'un millier d'hectares de terres agricoles et d'espaces naturels. Une façon d'attirer de nouveaux habitants, disent les maires, alors que la démographie de ces communes continue de chuter. Anatomie d'un gâchis.

Vassili Fedoroff

- Alors que les communes littorales bretonnes s'étendent, leur population n'augmente pas systématiquement.
- Au contraire, dans certains cas, la démographie régresse, les écoles ferment et les commerces disparaissent malgré l'urbanisation croissante.
- 9 % des permis de construire délivrés sur la côte concernent des résidences secondaires participant à un vieillissement de la population dans ces communes.

Détruire des espaces naturels et des terres agricoles pour faire place à du goudron, des logements et des commerces : c'est le prix à payer quand on veut développer une commune, voir la population s'y épanouir, et les entreprises y créer des emplois. Ainsi pourrait-on résumer l'approche d'une urbanisation créatrice de croissance, approche « pragmatique » régulièrement défendue par les élus auxquels on reproche les conséquences environnementales de leurs politiques d'aménagement.

Si l'on suit cette logique de croissance, il est inconcevable que ces communes dont les zones urbaines se sont étendues perdent des habitants et des emplois… Près de la moitié des communes littorales ont réussi leur pari : les zones urbanisées se sont étendues (au moins 5 %), tout en gagnant des habitants. Il s'agit le plus souvent de villes-centres ou de communes composant une grande agglomération comme Lorient, Brest ou Vannes.

Mais le développement local ne sort pas, comme par miracle, des bétonnières. Elles pourraient même avoir précipité le déclin de certains villages de la côte, comme le révèle *Splann !*. Ce constat est le résultat d'un travail inédit de recoupement de données d'urbanisme et de démographie de ces dix dernières années sur le littoral breton.

La commune de Kerlouan a succombé au mirage des permis de construire.

L'ÉCHEC DE L'URBANISATION POUR ATTIRER DES HABITANTS

Sur la « côte des légendes », dans le nord Finistère, Kerlouan a succombé au mirage des permis de construire. Les zones urbanisées de la commune se sont étendues de 25 hectares en 10 ans. Résultat : en 2021, elle comptait près de 200 habitants de moins qu'en 2014. Depuis un siècle et demi, les Kerlouanais n'ont jamais été aussi peu nombreux. Les cours des écoles sont plus calmes, désormais : l'effectif global, de la maternelle au CM2, est passé de 148 en 2015 à 80 à la rentrée 2023. Et malgré les promesses du tourisme, la commune a aussi perdu une quinzaine d'emplois à l'année, depuis 2014. À Saint-Cast-le-Guildo, près de Dinan, l'urbanisation a progressé de 12 hectares sur des terres naturelles ou agricoles entre 2014 et 2020. Résultat sur la même période : moins d'habitants, moins d'emplois, moins d'enfants dans les écoles. Seul le service urbanisme de la mairie connaît un rush : entre 2013 et 2023, il a accordé 342 permis de construire pour de nouveaux bâtiments. C'est davantage que le volume traité par des villes comme Auray, Quimperlé ou Douarnenez, pourtant quatre fois plus peuplées.

Dans le Morbihan, Saint-Gildas-de-Rhuys a connu ces dix dernières années une activité immobilière prolifique. La mairie a accordé près de

La plage du Ris au nord de Douarnenez a été construite avant la loi littoral.

500 permis entre janvier 2013 et décembre 2023 pour la construction de nouveaux bâtiments. Un record régional au regard de sa population (313 permis pour 1.000 habitants contre une moyenne de 42 dans les communes littorales, sur la même période). Cette belle performance des services d'urbanisme s'est concrétisée sur le terrain : les nouveaux bâtiments apparus entre 2014 et 2023 couvrent près de 12 hectares, rien qu'en additionnant les emprises au sol. Ce boom immobilier a-t-il dopé la démographie locale ? Il l'a tout juste sauvé du naufrage. Entre 2014 et 2020, Saint-Gildas-de-Rhuys a perdu 138 habitants. 8 % de sa population. Le recensement de l'Insee apporte toutefois une lueur d'espoir : on compte 18 nouveaux emplois…

Changeons d'échelle : celle des établissements publics de coopération communale (EPCI), qui assurent de plus en plus des compétences d'aménagement du territoire. La Communauté d'agglomération Guingamp-Paimpol a artificialisé 370 hectares en 10 ans, dont les trois quarts pour du logement, tout en perdant des habitants. Même paradoxe à Lannion-Trégor Communauté, Ploërmel Communauté, Communauté Lesneven Côte des Légendes, Communauté de communes Cap Sizun

« Nous n'avons aucun levier juridique pour empêcher les résidences secondaires. »

– Pointe du Raz, Communauté de communes Presqu'île de Crozon-Aulne maritime, Douarnenez Communauté et Haut-Léon Communauté.

À une échelle encore plus large, l'artificialisation de terres a davantage accompagné la croissance démographique dans l'intérieur que sur le littoral. Sur la période 2014-2020, pour chaque hectare de terre agricole ou naturelle perdue au profit de la construction de logements, on compte 17 nouveaux habitants dans les communes de l'intérieur, mais seulement 12 dans celles du littoral.

9% DES PERMIS DÉLIVRÉS CONCERNENT DES RÉSIDENCES SECONDAIRES

Alors comment expliquer un tel échec ? D'abord en regardant de plus près les permis de construire délivrés par les communes. À Saint-Cast-le-Guildo, 27 % d'entre eux concernent explicitement de futures résidences secondaires. À Saint-Gildas-de-Rhuys, un permis de construire sur trois comporte également une mention du devenir du bâtiment : une résidence secondaire. Et encore, cette mention n'est pas obligatoire. La municipalité n'a pu ignorer qu'une part importante des nouveaux logements n'apporterait probablement pas de nouveaux habitants. Même si elle a pu espérer que ces estivants, la retraite venue, s'y installeraient à l'année. Contactée par *Splann !*, la municipalité n'a pas répondu à nos questions.

Dans l'ensemble de la Bretagne, une dizaine de communes ont accordé plus d'un tiers de leurs permis à des résidences secondaires. Et elles sont toutes situées sur le littoral, pour la plupart dans le Morbihan. Citons également Bangor, Pénestin, Saint-Pierre-Quiberon, Locmaria, Arzon, Groix, Locmariaquer, Plounéour-Brignogan-plages et Tréflez, parmi celles qui ont délivré au moins 100 permis en 10 ans. Sur le long terme, cette stratégie fait rouiller les gonds des volets, comme dans une bonne partie de la Bretagne insulaire (l'île-aux-Moines, Houat, Hœdic, Brehat, Tudy, Molène, Arz, Batz), qui depuis plusieurs années ne vit qu'à temps partiel. Dans

Vassili Feodoroff

Un permis de construire sur un terrain à la limite de la bande des 100 m dans le hameau de Pors ar Vag, sur la commune de Plomodiern (29), le 11 juillet 2022.

41 communes littorales, plus de la moitié des logements ne sont habités qu'une partie de l'année par des propriétaires qui vivent officiellement ailleurs. Un constat encore plus marqué sur la côte morbihannaise : à Saint-Gildas-de-Rhuys, Arzon et Damgan, plus des trois quarts des habitations sont des résidences secondaires.

Des villages fantomatiques en basse saison, comme Benjamin Keltz les a décrits dans son livre *Bretagne secondaire*. En 2020, les communes du littoral concentraient les trois quarts des résidences secondaires bretonnes. Près de 200.000 logements qui dominent parfois le paysage local. Ainsi à Audierne, 72 % des logements sont occupés par intermittence. On comptait 600 résidences secondaires en 2009 et 900 en 2020. Sur la même période, la commune a perdu des habitants, mais aussi des emplois.

« Le problème, c'est que nous ne pouvons pas refuser une demande de permis s'il est conforme au plan d'urbanisme, au risque d'avoir un recours devant le tribunal, regrette la maire de Saint-Cast (22), Marie-Madeleine Michel. *Et nous n'avons aucun levier juridique pour empêcher les résidences secondaires.* » Entre l'hiver et l'été, la population est multipliée par dix, obligeant à investir pour les accueillir, *« alors que les dotations de l'État sont basées sur une population de 7.000 habitants »*, explique l'élue.

Même si Saint-Cast a obtenu le droit de taxer les propriétaires de résidences secondaires (30 % de la taxe d'habitation cette année, 45 % à partir de 2025), les chances de les voir se transformer en résidents à l'année restent incertaines. La solution d'urgence, envisagée par la municipalité : continuer à s'étendre, en donnant la priorité aux logements sociaux sur les terrains communaux.

UN HABITANT POUR 2 HECTARES DE TERRES

Ce phénomène touche aussi les zones très urbanisées du littoral. À Brest, le nombre de résidences secondaires a doublé entre 2009 et 2020, passant de 1.510 à 3.052. À Saint-Brieuc, de 593 à 1.335. À Rennes, de 2.309 à 5.541. Cela contribue à appauvrir le stock de logements disponibles, à repousser la population vers les périphéries et favoriser l'artificialisation. Mais les proches banlieues sont, elles aussi, confrontées à la concurrence du logement de loisir : à Plescop, en périphérie de Vannes (56), le nombre de résidences secondaires a été multiplié par trois (de 40 à 176) pendant que le nombre total de logements progressait plus modestement de 62 %.

Quelques rares communes du littoral ont vu le nombre de résidences secondaires baisser entre 2014 et 2020 : Loperhet, Poullan-sur-Mer, Pléboulle, Pont-Aven, Goulien et Tréglonou dans le Finistère. Mais c'est surtout dans les communes situées un peu plus dans les terres (dites « rétro-littorales ») que l'habitat intermittent recule.

Même si la part des demandeurs de permis de construire « locaux » (domiciliés dans la même commune) a chuté de moitié ces dix dernières années (de 40 % en 2013 à 20 % en 2020), les bénéficiaires de permis restent très majoritairement domiciliés en Bretagne (plus de 80 %).

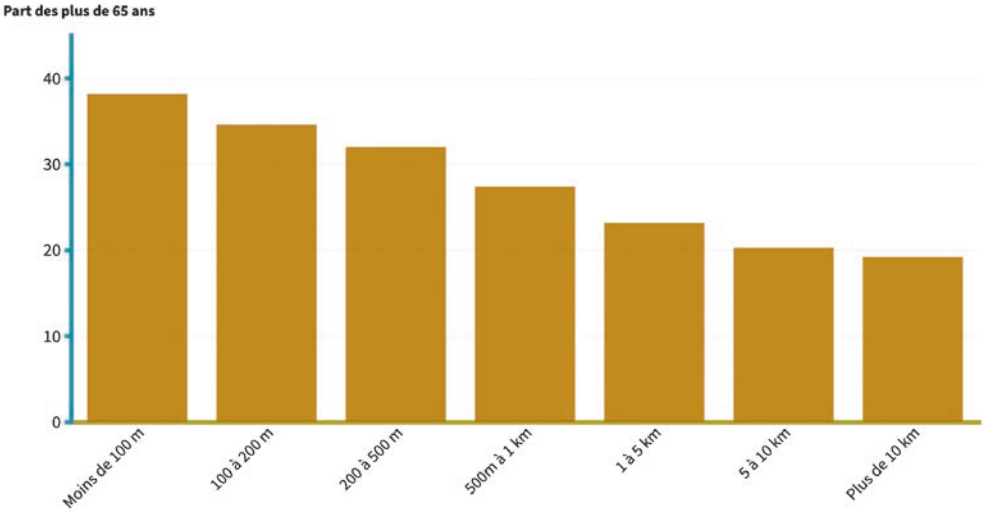
Près de la moitié des communes littorales (122 communes) ont perdu des emplois entre 2014 et 2020. Cinquante-quatre communes peuvent se consoler avec quelques habitants en plus. Mais à quel prix ? À Plouescat (Finistère), 20 hectares de terres naturelles ou agricoles ont été pris pour y construire des logements. Pour chacun de ces hectares, la commune a accueilli à peine deux nouveaux ménages. Contactés par *Splann !*, le maire de Plouescat et son adjoint à l'urbanisme n'ont pas répondu à nos questions.

À Arzon, les seniors sont cinq fois plus nombreux que les moins de 25 ans.

UNE POPULATION LITTORALE VIEILLISSANTE AU DÉTRIMENT DES ÉCOLES

Les communes littorales sont arrivées, en 2020, à un point de bascule démographique. Les seniors y sont

PART DES HABITANTS DE PLUS DE 65 ANS SELON LA PROXIMITÉ DU RIVAGE EN 2019, DE L'ILLE-ET-VILAINE À LA LOIRE-ATLANTIQUE



Source: Insee - Fichier Filosofi 2019(données carroyées à 200m)

désormais plus nombreux que les jeunes. Lors du dernier recensement, on comptait 337.000 habitants âgés de 65 ans et plus. Les jeunes de moins de 25 ans n'étaient que 314.000. Et ce vieillissement n'est pas seulement affaire de proportion : le nombre de jeunes de moins de 25 ans diminue sur le littoral, alors qu'ils progressent encore partout ailleurs en Bretagne. À Arzon, les seniors étaient cinq fois plus nombreux que les jeunes de moins de 25 ans en 2020.

L'écart n'a cessé de se creuser depuis une dizaine d'années et il se creuse encore à mesure qu'on approche de la mer. Dans les logements situés dans les 200 premiers mètres du rivage, on compte près de 20.000 jeunes de moins de 25 ans, mais les plus de 65 ans sont presque deux fois plus nombreux : 37.000[1].

Si la baisse de la natalité touche aussi bien l'intérieur que le littoral, elle vient accélérer le vieillissement sur la côte. Quiberon accueillait 30 nouveaux-nés par an entre 2014 et 2018. À peine 20 sur la période 2019-2022… À Tréogat, en 2022, il n'y a pas eu une seule naissance. Un mauvais signe pour la petite commune, qui a déjà perdu, la même année, l'une des trois classes de son école.

Les chutes d'effectifs scolaires

1] « Revenus, pauvreté et niveau de vie en 2019 - Données carroyées », dispositif fichier localisé social et fiscal (Filosofi), Insee, octobre 2023

« Les aides à domicile n'arrivent plus à se loger sur la côte, c'est trop cher. »

semblent d'ailleurs marquer l'entrée d'une commune dans une phase de dépression. Entre 2015 et 2023, dans l'ensemble de la Bretagne, le nombre d'élèves du premier degré (public et privé) a baissé de 8 %. Cette baisse est plus marquée dans les communes littorales (-9 %) que dans l'intérieur (-7 %). Les effectifs baissent de plus de 8 % dans 143 des 250 communes du littoral.

À Yffiniac, où la tache urbaine s'est étendue de 40 hectares, les deux écoles élémentaires ont perdu près de 130 élèves depuis 2015. À Tréveneuc, face à la baisse des effectifs, l'école privée a fermé en 2019[2], malgré les interventions du maire auprès de la direction diocésaine de l'enseignement catholique. Ce n'est pas faute d'avoir tout fait pour étendre la commune : la mairie a délivré 135 permis en 10 ans (soit un taux record de 168 pour 1.000 habitants). Conséquence inattendue de cette ruée vers le littoral : les résidents secondaires vieillissants ne peuvent même plus compter sur les structures locales d'aide à domicile. *« Il y a 4 ou 5 ans, on les prenait encore, mais maintenant, on refuse*, confie-t-on à l'ADSCE, une structure d'aide à domicile basée à Dinard. *On n'a plus assez de personnel pour s'occuper des résidents à l'année. Il nous manque 4 ou 5 personnes pour Saint-Cast, autant à Fréhel. Les professionnelles n'arrivent plus à se loger sur la côte, c'est trop cher. Et au bout d'un moment, certaines démissionnent, à cause des frais de carburant. Parfois, elles doivent rouler une demi-heure pour aller travailler. »*

Certes, la situation n'est pas plus rassurante dans le centre-Bretagne, à Huelgoat, Callac ou Guémené-sur-Scorff. La population vieillit, les jeunes s'en vont. Mais il reste plus facile pour un jeune ménage de revenir s'y installer.

2] « Fermeture de l'école de Tréveneuc. Les explications de la direction diocésaine », Brice Dupont, Ouest-France, 1er mars 2019

« L'économie du littoral, largement résidentielle (retraités), dépend dans une large mesure de services à la personne et de services de santé. Or, pour un smicard, reculer de dix kilomètres met les fins de mois en péril, en particulier dans le contexte de hausse des prix du carburant », expliquent Aurélie Delage et Max Rousseau, géographes.

Des retraités aisés sur la côte, des ménages modestes relégués dans les terres… Autant de signes d'une « certaine dévitalisation et d'un risque de perte de mixité sociale, générationnelle, mais aussi d'activités implantées sur le littoral », observe le CESER dans son rapport *Produire et résider sur le littoral en Bretagne*[3].

Les élus locaux du littoral ont-ils tous pris la mesure de ce risque ? À lire certains projets de documents d'urbanisme, il semble que les mirages du développement urbain comptent encore des adeptes. À l'extrémité de la péninsule, la presqu'île de Crozon (29) a perdu plus de 800 habitants entre 2014 et 2020. Mais les élus restent dans le déni. Le plan d'urbanisme de l'intercommunalité adopté en 2019 table sur une tendance démographique très optimiste, proche de la moyenne régionale (+0,5 %), leur promettant environ 5.000 habitants de plus en 2040.

En 2023, lors de la modification du plan d'urbanisme, les maires de la presqu'île avaient l'occasion de revoir à la baisse l'étendue des nouveaux terrains à artificialiser. Ils ont fait l'inverse, en reclassant plus de 30 hectares de terrains mis en réserve (zones 2AU) en terres à urbaniser immédiatement ou à court terme (U et 1AU). La mission régionale de l'Autorité environnementale (MRAE) leur a recommandé de *« revoir le projet d'urbanisation à la baisse de manière à aboutir à un projet raisonné, en phase*

Vassili Feodoroff

Une affiche à la Mairie de Plomodiern qui annonce le nouveau PLUi.

3] *Produire et résider sur le littoral en Bretagne !*, Hervé Moulinier, Gilles Poupard, Conseil économique, social et environnemental régional de Bretagne, 9 mai 2017

avec les tendances démographiques »[4]. Car, rappelle-t-elle, « *la production de logements, en décalage avec la démographie, entraîne une consommation inutile des sols et terres agricoles et génère la production de résidences secondaires* ».

À Cancale (35), la modification du PLU engagée en 2022 est jugée tout aussi sévèrement par la MRAE[5]. « *La collectivité maintient ainsi le choix d'un scénario de développement démographique contraire aux tendances observées aux cours des dernières années* », observe-t-elle dans son avis, tout en pointant que « *les nouveaux logements produits entre 2013 et 2018 sont presque tous dévolus aux résidences secondaires* ». Contactée par *Splann !*, la municipalité n'a pas répondu à nos questions.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'euphorie immobilière semble donc avoir verrouillé l'habitat et creusé les inégalités, entraînant le littoral breton dans un lent déclin. Nos constats montrent qu'artificialiser peut être contre-productif. Alors que la loi zéro artificialisation nette (ZAN) est en sursis, les élus locaux gardent entre les mains un stock considérable de terres naturelles et agricoles prêtes à être bétonnées.

Selon les calculs réalisés par *Splann !*, l'ensemble des parcelles classées en zone « à urbaniser » dans les cinq premiers kilomètres du littoral breton représente plus de 10.000 hectares.

Jérémie Szpirglas et Denis Vannier

4] « Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne sur le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de la communauté de communes Presqu'île de Crozon-Aulne Maritime (29) », mission régionale de l'Autorité environnementale de Bretagne, 11 janvier 2024

5] « Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne sur la modification n°6 du plan local d'urbanisme de Cancale (35) », mission régionale de l'Autorité environnementale de Bretagne, 17 novembre 2022

VOLET 2

LA LOI LITTORAL IMPUISSANTE À ENDIGUER LE BÉTON

En vigueur depuis 1986, la loi littoral avait vocation à maîtriser, voire réduire, la pression urbaine sur les côtes. Près de quarante ans plus tard, force est de constater l'échec : c'est même un quasi « business as usual » que l'on observe au bord des plages et falaises. Notamment sur les côtes bretonnes, pourtant relativement préservées jusqu'à il y a une quinzaine d'années.

Vassili Feodoroff

- Les maires détiennent les clés de l'urbanisation et disposent des outils nécessaires pour contourner la loi et continuer de délivrer des permis de construire sur le littoral.
- Le texte de la loi littoral est parfois flou et laisse certaines définitions clés à l'interprétation des élus, favorisant ainsi l'artificialisation des sols.
- Pour autoriser de nouvelles constructions, les élus se réfèrent à l'urbanisation existante, même si celle-ci est illégale.

En 2015, un petit tremblement de terre a eu lieu sur les berges verdoyantes de l'Aber Benoît, dans le Finistère. Personne n'a rien senti ou presque. Le paysage n'a pas changé. Et pourtant. La commune de Plouvien a cédé ses quelque 19 hectares de bande côtière qui lui donnaient accès à l'Aber Benoît à sa voisine, Tréglonou. Pourquoi ? Pour ne plus être assujettie à la loi littoral, qui faisait obstacle à la construction, sur le territoire de la commune, d'une tour de séchage du groupe agroalimentaire Sill.

« 90 % de la population soutenait cette décision, se souvient Christian Calvez, édile divers droite de Plouvien à l'époque. *Pareil à Tréglonou qui n'avait qu'à y gagner. Personne ne comprenait que ce projet, qui devait se faire à 1 km de l'Aber Benoît, était impossible simplement parce que la commune longeait un tout petit bout de rivière, très loin de l'embouchure. Personne ne s'y est opposé. Tous les parlementaires, députés et sénateurs, de tout bord politique, ont soutenu le projet. »*

Bien que validée par les services de l'État, cette démarche interroge à plus d'un titre. Le terrain cédé correspond certes, pour l'essentiel, à une mince bande de terre d'une largeur de 20 à 50 mètres, mais cela n'en revient pas moins à faire l'impasse sur la fameuse inconstructibilité de la bande des 100 mètres le long du rivage. Par la même occasion, les espaces remarquables qui se trouvent au-delà de cette bande de rivage perdent une précieuse protection. Ce que dément Christian Calvez : *« Tout ce secteur est en zone naturelle inconstructible, nous n'avons jamais voulu revenir sur la protection de ces espaces. Si une municipalité à l'avenir voulait changer le PLU pour permettre des constructions, je suis sûr que le préfet ou des associations s'y opposeraient. »*

Un petit guide pratique du bétonnage sans entraves.

Comme souvent dans ces affaires d'urbanisme, l'objectif affiché était économique. Peine perdue : malgré tout, le projet de tour de séchage atterrira à Landivisiau.

Si Christian Calvez affirme avoir plutôt voulu éliminer l'incongruité qui assujettissait sa commune à la loi littoral, bien des maires bâtisseurs ont cette loi[1] dans le viseur. Et tentent de tirer partie de ses imprécisions. Ils n'ont pas à chercher très loin : plusieurs failles permettent de la contourner facilement. Nous en avons identifié quatre qui permettent d'établir un petit guide pratique du bétonnage sans entraves…

1] « Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », site web du ministère de la Transition écologique, page web consultée en juin 2025

PREMIÈRE FAILLE : DONNER AU MAIRE LES CLEFS DE L'URBANISME

L'urbanisme est une prérogative des communes, même si l'État conserve un rôle de contrôle de légalité. C'est le maire qui, après instruction par les services municipaux dédiés, signe les permis de construire. Via l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (Scot), décidé en collaboration avec les élus des autres communes du territoire, et du plan local d'urbanisme (PLU) qui en découle, c'est également le maire qui décide de la constructibilité d'une parcelle.

Il dispose pour cela d'un outil très puissant : le zonage. C'est-à-dire le découpage du territoire de la commune en plusieurs secteurs, au sein desquels la construction est soit autorisée (avec certaines contraintes architecturales), soit limitée, soit carrément interdite.

Prenons l'exemple de la plus emblématique des restrictions imposées par la loi littoral : l'interdiction — en dehors des espaces urbanisés — de bâtir à moins de 100 mètres de la « *limite haute du rivage* ». C'est-à-dire, non pas le trait de côte, mais le niveau atteint par la marée la plus haute, au plus gros coefficient de marée possible. Une interdiction qui ne tient pas simplement à la protection du littoral, mais aussi à la sécurité face au recul du trait de côte et des tempêtes.

« Des constructions contraires à la loi littoral, conformes au PLU. »

Pour contourner cette interdiction, on découvre au fil des PLU diverses astuces. Première astuce : mal zoner une parcelle. Par exemple, la commune de Plouguiel (22) a mis en place un zonage spécifique[2] pour certaines zones naturelles, dit « NB ». Il concerne « *les propriétés situées dans les espaces remarquables et non situées dans la bande de 100 mètres* ». Pourtant, lorsqu'on regarde de près le plan local d'urbanisme, on s'aperçoit que six secteurs classés « NB » se trouvent bien dans la bande des 100 mètres. Contactée, la commune de Plouguiel n'a pas répondu à nos sollicitations.

Deuxième astuce : bien zoner la parcelle, mais limiter les restrictions dans le règlement écrit. En l'occurrence,

2] « Plan local d'urbanisme de la commune de Plouguiel actuellement en vigueur a été approuvé le 23 avril 2012 et modifié le 04 février 2020 », site web de la commune de Plougiel, page web consultée en juin 2025

Les campings sont autorisés dans la bande de 100 mètres dans la mesure où ils sont démontables. Photo prise près de la plage de Pors ar Vag, à Plomodiern, dans le Finistère, le 11 juillet 2022.

dans certains PLU de la côte bretonne, certaines constructions dans la bande des 100 mètres sont autorisées. Une disposition contraire à la loi littoral, mais pas illégale tant que le PLU n'est pas invalidé par la justice.

Parmi les premiers intéressés à construire dans la zone des 100 mètres, on trouve les campings, bien sûr. Le littoral est ainsi truffé de zones étiquetées « loisirs » où l'on se permet parfois de franchir la ligne rouge des 100 mètres, donnant lieu à diverses transgressions ordinaires, comme des constructions sauvages de mobil-homes ou l'implantation de tentes, voire d'équipements, jusque dans la bande des 100 mètres.

Le camping de Bot Conan sur la commune de Fouesnant (29) a ainsi été condamné (ainsi que le maire de la commune) en 2014 par le tribunal administratif de Rennes[3]. Condamnation confirmée par la cour d'appel de Nantes[4], pour avoir implanté des tentes dans la bande des 100 mètres… Et c'est sans parler de la construction ou de l'élargissement de routes pour desservir campings et nouvelles constructions, légales ou non. Ainsi, toujours sur la même commune de Fouesnant, en vue d'accorder un permis de construire à deux bâtiments dans le secteur Kerlosquen, la commune a créé une voie d'accès, aménagement pourtant interdit dans la

3] Décision n°1100343-1 du tribunal administratif de Rennes, 13 janvier 2014
4] Décision n°14NT00667 de la cour administrative d'appel de Nantes, 10 avril 2015

bande des 100 mètres. Le permis a finalement été invalidé par les tribunaux[5], et la commune a été condamnée[6].

Au regard de la loi, un camping ne peut jamais, par lui-même, être regardé comme une agglomération ou un village existant et sa présence n'est pas prise en compte dans le cadre de l'évaluation du *« degré d'urbanisation »* des zones urbanisées des communes littorales.

Cependant, un camping peut parfois donner l'illusion d'une urbanisation, notamment aux yeux du juge — qui, lorsqu'il ne peut matériellement se rendre sur place (ce qui arrive fréquemment), s'appuie sur des photos de drone ou de satellite. C'est ainsi que, dans son projet de PLUI[7] en cours d'élaboration, la commune de Tréveneuc voudrait zoner « U » (pour « zone urbaine ») tout un camping, pourtant très proche du rivage — exactement comme si c'était le cœur de l'agglomération. Interrogée, la municipalité de Tréveneuc n'a pas souhaité nous répondre.

DEUXIÈME FAILLE : UN TEXTE FLOU ET SUJET À INTERPRÉTATION

La bande des 100 mètres mise à part, l'essentiel des dispositions de la loi littoral peut paraître assez complexe et technique. Son grand principe est décrit dans l'article L.121-8 du code de l'urbanisme : toute extension de l'urbanisation, toute nouvelle construction, doit être réalisée en continuité d'un espace urbanisé. Sauf que les notions *« d'extension »*, *« d'espace urbanisé »*, ou de *« continuité »* ne sont détaillées nulle part.

Le législateur propose les notions d'agglomération et surtout de « village », qu'il définit à la fois par la densité du bâti, le nombre de maisons et l'espace entre elles — mais sans rien préciser numériquement —, l'existence de servitudes (existe-t-il une route, un chemin, des réseaux, qui mènent au terrain à bâtir ?), et l'éventuelle présence de commerces, d'écoles ou d'églises. Faute d'avoir précisé les termes du débat, ces définitions sont donc laissées à l'appréciation des élus, contrôlés par les services préfectoraux, et, en dernier recours, par le juge.

Certaines jurisprudences font date, à cet égard. Comme celle concernant la commune de Pluneret (56), devenue définitive suite à une décision du Conseil d'État en juin 2007[8], qui propose le seuil d'une *« quarantaine »* de maisons, pour caractériser un village – mais sans lever totalement les ambiguïtés, comme celle de la densité d'urbanisation de cette quarantaine

5] Décision n°448517 du Conseil d'État, 23 septembre 2021

6] Décision n°449546 du Conseil d'État, 23 septembre 2021

7]Plan local d'urbanisme intercommunal de Treveneuc Ouest, règlement graphique, zonages et prescriptions, 29 février 2024

8]« Référentiel loi littoral », fascicule 1, p63, préfecture de la Région Bretagne, janvier 2024

« Les maires s'échangent villages et hameaux. »

de maisons. On voit depuis fleurir une myriade de villages constructibles et extensibles dans les PLU du littoral dès lors qu'ils comptent plus de quarante maisons.

La loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Elan)[9] ayant prévu, en 2018, que le distinguo entre les villages et les autres hameaux se fasse au cours de l'élaboration du Scot par les élus d'un même territoire, les conseils communautaires sont le théâtre d'âpres négociations au cours desquelles *« les maires s'échangent villages et hameaux »*, dixit Anicette Jacopin, présidente de l'Association pour l'application de la loi littoral en pays d'Auray (Allpa), évoquant des négociations entre élus pour que les hameaux de leurs communes respectives soient qualifiés de *« villages »*. Pour faire bonne mesure, certains maires installent des panneaux *« village »* à l'entrée des hameaux ainsi requalifiés, à l'instar du maire de Plonévez-Porzay (29) à l'entrée des lieux-dits de Kervel, Trezmalaouen et Sainte-Anne-la-Palud (depuis, le PLU de la commune a été annulé sur décision de justice). Contactée, la commune de Plonévez-Porzay n'a pas répondu.

De l'avis de tous les juristes spécialistes du sujet, la caractérisation de village, par opposition à un hameau ou à de l'habitat diffus, est toujours délicate et hautement subjective, ce qui en fait l'une des principales fragilités juridiques des documents d'urbanisme. L'analyse approfondie des PLU du littoral breton que nous avons mené permet d'estimer qu'au moins 40 % souffrent d'une ou plusieurs de ces fragilités juridiques.

La notion de village est pourtant centrale dans l'application de la loi littoral. Un village permet non seulement de densifier l'urbanisation, mais aussi de l'étendre. Et de grignoter ainsi peu à peu le territoire au fil des ans et des PLU.

Dans le cas des trois lieux-dits litigieux de Plonévez-Porzay, une telle extension aurait possiblement permis, à terme, que les trois taches urbaines se rencontrent, risquant alors de créer, artificiellement, une véritable petite agglomération en bord de mer. Aurait alors disparu ce qu'on appelle une *« rupture d'urbanisation »*, c'est-à-dire la zone sans bâti ou presque entre deux secteurs urbanisés.

9] « Loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Elan) », site web du ministère de la Transition écologique, page web consultée en juin 2025

Tréveneuc :
Une rupture d'urbanisation en voie de disparition ?

Sources : Plan local d'urbanisme de la commune de Tréveneuc (2007, 2020, 2024)

Entre deux secteurs urbanisés, on trouve des ruptures, justifiées le plus souvent par des obstacles naturels. C'est le cas ici à Tréveneuc (Côtes-d'Armor) avec la vallée du Kerpont.

Le ruisseau sépare le bourg du lieu-dit Les Dalliots. Sur la 1e carte, on distingue d'un côté une zone urbaine principale (en rouge) et de l'autre un simple hameau (en orange), dont la loi littoral limite les possibilités d'extension. Dans le PLU en vigueur jusqu'en 2019, cette vallée était classée zone naturelle, exclue des secteurs constructibles. Elle marquait une rupture naturelle d'urbanisation.

Le plan d'urbanisme approuvé en février 2020 a rendu cette vallée une peu moins naturelle. Elle apparaît désormais comme une Zone Urbaine à vocation de loisir paysager (en jaune). Un simple parc, avec ses sentiers de promenade. Un premier pas vers la jonction des secteurs urbanisés de part et d'autre de la vallée ?

Sur la 2e carte, la rupture d'urbanisation disparaîtrait complètement dans le projet de PLUi de la Communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor, à laquelle appartient Tréveneuc. Les Dalliots ne formeraient plus un hameau distint du bourg mais rejoindraient la zone urbaine et les futures zones à urbaniser de Tréveneuc (en rouge).

Une autre faille législative concerne le tracé de la ligne frontière des *« espaces proches du rivage »*, où les constructions devraient être plus limitées que dans le reste de la commune. Un concept, là encore, laissé assez flou par le législateur. La zone des espaces proches du rivage est déterminée par la distance au rivage, le caractère urbanisé ou non, ainsi que la *« covisibilité »* avec la mer.

Un village permet de densifier l'urbanisation et de l'étendre.

Seulement, le tracé de cette frontière est laissé, à nouveau, à la discrétion des élus. D'où des lignes sinueuses, contournant une parcelle et pas sa voisine, se rapprochant parfois dangereusement de la bande des 100 mètres, voire excluant le rivage lui-même. L'arbitraire du tracé est confirmé par l'absence de continuité entre communes voisines.

TROISIÈME FAILLE : UNE LOI FAITE POUR RÉDUIRE LE MITAGE DU TERRITOIRE

« En réalité, contrairement à ce qu'on pense, plus que la limitation de l'artificialisation des sols (qui peut exister jusque dans la bande des 100 mètres), l'article L.121-8 limite le « mitage » du territoire, analyse Laurent Le Clech[10] bon connaisseur des dossiers en lien avec la loi littoral, qui tient à rester anonyme. *Elle sous-entend le principe de l'aménagement en profondeur. »*

Dit simplement : dans les (rares) cas où on a le droit d'étendre l'urbanisation, cela doit se faire en continuité immédiate de l'existant. Et lorsqu'on a le droit de densifier l'urbanisation, cela doit se faire sans saillir hors de l'enveloppe urbaine existante. Les espaces naturels sont ainsi grignotés, en pelures d'oignon. Et quand l'urbanisation finit par cerner une zone entière, celle-ci tombe naturellement dans son escarcelle. C'est, quasi exclusivement, ainsi que se gagnent les réserves foncières d'une commune sur son PLU.

Prenez l'ancien village de pêcheurs qui borde la plage de Bétahon, à Ambon (56). Bien que situé au cœur d'un site Natura 2000[11], la municipalité

10] Le nom et prénom ont été modifiés pour préserver l'anonymat de cette source.

11] « Cartographie des espaces naturels et protégés », site web de l'Institut national du patrimoine naturel, page web consultée en juin 2025

ne cache pas sa volonté d'en étendre l'urbanisation[12]. En bord de plage, à l'ouest du village, un vaste terrain était occupé depuis les années 1960 par un camping, qui a depuis fermé ses portes. Entre le cœur du village et le camping, quelques hectares de verdure : une zone humide, ne figurant pas sur le PLU bien que répertoriée par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage).

Au lieu de quoi le PLU voté en 2020 prévoit à cet endroit précis une réserve foncière. Elle soutient en outre le projet d'un éventuel repreneur du camping, qui s'est manifesté entre-temps.

Seulement, la proposition n'est pas de le garder en tant que camping, mais d'en faire un parc résidentiel de loisirs, avec des équipements dont 95 petits chalets et villas, de 44 m² à 82 m². Le parc, contrairement au camping, peut être considéré comme de l'urbanisation.

Ce projet, vanté par la municipalité comme susceptible de soutenir l'activité économique, permet donc de

Daniel Goyat, maire de la Forêt-Fouesnant, dans son bureau, montre le PLU de la commune le 11 juillet 2022.

12]« Ambon. Avec 135 logements prévus, le maire annonce une année 2022 en béton ! », la rédaction, Ouest-France, 3 janvier 2022

Au-dessus de la plage de Kervel, des habitations récentes dans un hameau. La Mairie le considère comme un village lui permettant d'y construire des maisons.

conquérir les quelques hectares de la zone humide — qui deviennent urbanisables d'un coup. Interrogée, la municipalité n'a pas souhaité répondre à nos questions.

Dans ce dossier, la pression des associations de défense de l'environnement a fini par porter ses fruits, bien aidées par l'opposition au projet formulée par la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) du Morbihan. Les aménageurs IFI et Viabilis, qui s'étaient associés pour l'urbanisation du village, ont en effet jeté l'éponge le 9 octobre 2024. Le lendemain, la mairie a pris un arrêté de retrait du permis d'aménager — sous condition du retrait des recours contentieux engagés par les associations[13].

Bref, même sans avoir recours au « *mitage* », on pourrait potentiellement bâtir tout un territoire, parcelle après parcelle. La loi littoral en elle-même n'aurait quasiment rien à y redire. Au reste, n'est-ce pas ce qui s'est passé dans des communes comme Plouguerneau (29), Loctudy (29) ou Penmarch (29) ?

Après des décennies d'un bétonnage intensif, et néanmoins passé sous les radars, leurs PLU viennent valider après coup une urbanisation de fait, sans présenter pour autant

13] Arrêté concernant le retrait du permis d'aménager n°PA 056 002 23 Y0001, mairie d'Ambon, 10 octobre 2024

de véritables fragilités juridiques.
On pourrait potentiellement bâtir tout un territoire, parcelle après parcelle.

QUATRIÈME FAILLE : NE PAS DONNER DE POINT DE RÉFÉRENCE TEMPORELLE

C'est là le dernier grand défaut de la loi littoral : certes, elle n'autorise l'urbanisation qu'en continuité, mais en continuité de quoi ?

« On pourrait potentiellement bâtir tout un territoire, parcelle après parcelle. »

« Si des constructions ont été faites, qui n'auraient pas dû être autorisées : doit-on les prendre en compte ?, explique Laurent Le Clech[14], fin connaisseur de la loi littoral. *Dans certains cas, le juge refuse de le faire*, relève notre témoin. *Mais il arrive aussi qu'il tranche en fonction de l'état des lieux le jour du jugement. Auquel cas, on peut très bien avoir ajouté une poignée de maisons, puis une autre quelques années plus tard, et ainsi de suite. Le juge, qui n'aura pas nécessairement accès à l'historique, n'y verra que du feu. Jusqu'à ce que se constitue ainsi une véritable agglomération. La question est donc d'importance : par rapport à quelle situation doit-on juger la limitation de l'urbanisation ? Dans l'esprit de la loi littoral, on pourrait considérer que le juge devrait juger en fonction d'un point de référence fixé à la date d'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire 1986. »*

Même à l'échelle d'une unique construction, la question du point de référence se pose. Si, par exemple, un propriétaire veut réaliser une extension sur un bâtiment, les PLU l'autorisent généralement dans les limites d'un pourcentage de l'existant — en précisant : *« à la date d'approbation dudit PLU »*.

Potentiellement, un PLU ayant une durée de vie d'environ dix à quinze ans, on pourrait agrandir une construction à l'infini ou presque — il suffit d'attendre le nouveau PLU pour réaliser un nouvel agrandissement.

Au reste, l'analyse des PLU dans leurs versions successives permet de mettre au jour les intentions d'urbanisation

14] Le nom et prénom ont été modifiés pour préserver l'anonymat de cette source.

à long terme : certes, on ne fait pas de « *mitage* », on s'inscrit toujours en continuité de l'urbanisation existante, mais, de PLU en PLU, l'urbanisation existante est de plus en plus importante.

Lorsque la nécessité d'élaborer un nouveau PLU se fait jour dans une commune, certains élus sont ainsi tentés d'encourager leurs administrés, auxquels ils ont accordé un permis, à ouvrir au plus vite leurs chantiers, si ce n'était déjà fait. C'est ce qu'a fait l'ancien maire de Plobannalec-Lesconil (29) en 2014, prévenant par courrier officiel[15] un propriétaire de parcelle de sa commune d'un éventuel changement de la constructibilité qui pourrait l'affecter, en lien avec la loi littoral.

À la date d'envoi du courrier, la parcelle de son destinataire était vide, de même que ses deux voisines. En mai 2016, les deux voisines étaient construites et le chantier était ouvert sur la parcelle concernée. La parcelle est aujourd'hui construite, dans laquelle cette maison d'architecture moderne détonne pourtant. Ce courrier d'encouragement paraît en vérité plus destiné à élargir l'emprise urbaine de ce petit groupement d'une vingtaine de maisons qu'à veiller aux intérêts de son destinataire. Ce secteur fait du reste partie des nombreuses fragilités juridiques de ce PLU très ancien (approuvé en 2006, modifié en 2019). Alain Lucas, maire de la commune de 2008 à 2014, est décédé en 2022. Contactés, le maire actuel et son conseil municipal n'ont pas donné suite à nos demandes de précisions.

Précisons enfin que, en termes d'urbanisation, tout ce qui est pris n'est plus à prendre : lorsqu'une maison a été construite, le juge n'ordonnera quasiment jamais sa destruction — même s'il invalide son permis ou considère sa construction illégale. Un rare contre-exemple concerne une maison en bois sur la plage de Saint-Efflam à Plestin-les-Grèves, dont la construction (illégale) puis la destruction (ordonnée en 2020) a donné lieu à un bras de fer — et la parcelle n'a à ce jour pas encore été « *rendue à son état d'origine* », comme l'exige le jugement, même si la maison a bien été détruite.

Dans la majorité des cas, en revanche, le bâti demeurera — et on peut alors continuer à rajouter tout autour de nouvelles couches d'urbanisation, quand bien même la précédente a été jugée illégale.

« Lorsqu'une maison a été construite, le juge n'ordonnera quasiment jamais sa destruction. »

Jérémie Szpirglas et Denis Vannier

15] « Constructibilité parcelle », courrier de la mairie de Plobannalec-Lesconil, 24 juin 2013

Comment l'État
détricote la loi littoral

Promulguée en janvier 1986, la *« loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral »* fait suite à la *« directive d'Ornano »* de 1979, laquelle en traçait les grandes lignes — notamment concernant l'interdiction de construction dans la bande des 100 mètres du rivage. Elle s'applique à toutes les communes de bord de mer, mais aussi bordant les plans d'eau les plus vastes, ainsi que les fleuves, jusqu'à la limite de remontée de l'eau salée. Elle comprend quatre volets, qui ont tous trait, de près ou de loin, à l'urbanisme : encourager l'innovation (recherche), assurer la pérennité de l'économie aquatique (pêche, transports maritimes, etc.), ainsi que celle de l'économie non aquatique (activités agricoles, industrie, tourisme, etc.), protéger, enfin, et mettre en valeur l'environnement — à commencer par les espaces remarquables du littoral.
Chaque nouvelle loi d'urbanisme donne lieu à un toilettage de la loi littoral. La loi Elan lui porte un énième coup de canif. Non seulement le texte impose aux élus d'identifier eux-mêmes les villages et agglomérations, mais il introduit un nouveau concept : celui de *« secteur déjà urbanisé »* (SDU), hors des espaces proches du rivage.

Intensifier l'urbanisation en comblant les « dents creuses »
Nouveauté dans le mille-feuille urbanistique, le SDU ne doit pas être confondu avec les *« espaces déjà urbanisés »* dont parlait déjà la loi littoral. La disposition a été introduite dans la loi par un amendement porté par Mickaël Nogal, porte-parole de La république en marche, et Hervé Pellois, député (LRM) du Morbihan à l'époque.
Avec les SDU, la loi Elan permet de combler les *« dents creuses »*, et de densifier l'urbanisation. *« Alors qu'auparavant, le juge considérait un lieu-dit comme un village lorsqu'il regroupait au moins une quarantaine de maisons, les SDU abaissent ce seuil à une vingtaine de maisons,* déplore Vincent Esnault, membre de l'Association de Sauvegarde du Pays Fouesnantais. *La loi Elan était censée désengorger les tribunaux : elle va au contraire nous amener à rejuger des affaires que l'on croyait classée. »*
« C'était prévisible, analyse Gwendal Vasseur[1], fonctionnaire au ministère de la Transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des

1] Le nom et prénom ont été modifiés pour préserver l'anonymat de cette source.

»»

risques. *On aurait pu profiter de cette loi Elan pour clarifier les interprétations du texte, donner une vision globale de la loi, et garantir la sécurité juridique des documents d'urbanisme. Des représentants de DDTM ont d'ailleurs été conviés à Paris pour y travailler, éveillant beaucoup d'espoir, pour les élus comme pour les associations. Mais la loi a été retravaillée ensuite pour aboutir à des compromis qui n'ont contenté personne. Résultat : un texte très mal rédigé, qui reste totalement ouvert à interprétation. Les élus, notamment sur les communes des îles, se sont sentis d'autant plus floués que le principe de comblement des dents creuses dans les SDU ne s'applique pas dans les espaces proches des rivages. »*

Vincent Esnault, membre de L'Association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais, conseiller d'opposition EELV à la mairie de Fouesnant (29), signale une extension illégale sur la plage de Cap Coz.

« La loi exige en outre des conditions très contraignantes pour définir un SDU, abonde Laurent Le Clech[2], qui a une connaissance intime de dossiers ayant trait à la loi littoral. *En comparaison, qualifier un hameau de « village » est plus simple. Et l'on observe ces dernières années une nouvelle mode dans les PLU : la multiplication des simples « villages », beaucoup plus souple à définir juridiquement, et notamment dans les espaces proches du rivage où les SDU sont interdits ! »*

Jérémie Szpirglas et Denis Vannier

2] Le nom et prénom ont été modifiés pour préserver l'anonymat de cette source.

VOLET 3

DANS LES COULISSES D'UN URBANISME **HORS DE TOUT CONTRÔLE**

Face à la bétonisation à marche forcée du littoral, des garde-fous existent. Ils sont même prévus par la loi. Ainsi les documents et actes d'urbanisme doivent normalement passer un contrôle de légalité pris en charge par les services de l'État. Nombre d'élus ont pris l'habitude de se réfugier sous le parapluie préfectoral, qui leur donne, selon eux, toute légitimité. Entre manque de moyens humains et manque de volonté politique, la vérité est tout autre.

Vassili Feodoroff

- Les services préfectoraux régularisent parfois des constructions non autorisées, comme nous l'a montré l'emblématique cas de l'île du Loc'h.
- Les services de la préfecture manquent d'effectifs et de moyens pour contrôler la légalité des plans locaux d'urbanisme, permis de construire et autres actes.
- Les préfets détiennent le pouvoir de décision sans toujours suivre l'avis des services dédiés qui étudient les dossiers.

L'affaire a été rendue publique en 2012 par l'association Bretagne Vivante, gestionnaire de la réserve naturelle de l'île Saint-Nicolas, dans l'archipel des Glénan (29). « *Le personnel de l'association avait remarqué sur l'île du Loc'h, au sud des Glénan, la pose de ganivelles — une sorte de palissade — tout autour de l'île, ainsi que l'édification d'une serre-tunnel, et la modification substantielle de bâtiments existants, notamment un corps de ferme jusqu'ici à l'abandon* », se souvient Romain Ecorchard, juriste de l'association Bretagne Vivante à l'époque des faits.

Des « *infractions caractérisées* », dixit la décision du tribunal d'instance de Quimper[1], non seulement au regard de la loi littoral, mais aussi parce que le site est classé, ce qui constitue la plus haute protection possible.

La SA Bolloré a engagé des travaux sur l'île du Loc'h sans autorisation.

L'affaire fait grand bruit, principalement parce que la société mise en cause porte un nom bien connu : c'est la SA Bolloré derrière laquelle on trouvait alors Vincent Bolloré, homme d'affaires, milliardaire et propriétaire de nombreux médias. La SA Bolloré[2], présentée comme propriétaire de l'île par la décision du tribunal d'instance, a donc effectué ces quelques travaux, mais sans s'embarrasser d'une déclaration préalable ou d'une demande de permis. Au tribunal, l'association Bretagne Vivante insistera sur le fait qu'une demande d'autorisation aurait au moins permis d'évaluer l'incidence des projets sur le fragile écosystème de l'archipel.

Ce que démentira la SA Bolloré[3], soutenant que l'association n'apportait pas « *la preuve des dommages apportés à l'environnement* ». Pour sa défense, la société « *précise que les premiers travaux ont été réalisés pour clôturer progressivement l'île par des ganivelles, en deçà des limites du domaine public maritime, que les clôtures ont été réalisées sur le même modèle que sur les îles voisines, Saint-Nicolas par exemple. Elle souligne que des autorisations ont été sollicitées, et ont permis la régularisation d'une longueur de 100 mètres de ganivelles. Elle soutient que l'association Bretagne Vivante a été associée à ces discussions, […] et assure avoir mis en œuvre les préconisations alors émises.* »

L'association a finalement attaqué. « *Les personnes concernées ont demandé plusieurs fois à nous rencontrer pour nous convaincre de retirer nos plaintes avant d'arriver au contentieux*, raconte

1] Jugement n°11-15-000853, tribunal d'instance d Quimper, 30 octobre 2015
2] Courrier de Vincent Bolloré adressé à Bretagne Vivante, 13 novembre 2012
3] Échanges de courriers entre la SA Bolloré et la direction départementale des territoires et de la mer du Finistère, mai 2017 et janvier 2018

Romain Ecorchard. *Cependant, alors que la justice suivait son cours, la préfecture du Finistère a régularisé après coup une partie des installations. Ce qui n'empêcha pas le tribunal de condamner la société Bolloré à verser une somme, assez dérisoire, à l'association.* »
7.000 € de dommages et intérêts[4], auxquels s'ajoutent des frais de justice et d'huissier d'un montant de 2.238 €. Ce que déplore surtout Romain Ecorchard, c'est l'attitude des préfets successifs : « *Ils n'ont finalement jamais posé de difficulté pour délivrer les autorisations, même quand c'étaient des régularisations de travaux qui avaient pourtant été engagés sans autorisation. D'autre part, la préfecture aurait normalement dû utiliser ses pouvoirs de police administrative (mise en demeure en premier lieu), ce qu'elle n'a jamais fait. En gros, nous avons fait le travail de police à la place de la préfecture. À cet égard, les 7.000 € de dommages intérêts représentaient une juste rémunération pour ce travail fait à leur place.* »
Contactée, la préfecture du Finistère n'a pas souhaité répondre.

« Pour avoir la paix, le maire régularise après coup une construction faite sans permis. »

DES SERVICES DE L'ÉTAT EN SOUS-EFFECTIF ET PARFOIS IGNORÉS PAR LE PRÉFET

Cet exemple de la SA Bolloré sur l'Île du Loc'h est emblématique de la manière dont la loi littoral est contournée, au quotidien. Face au risque plus que probable d'une réponse négative, de nombreuses constructions se font chaque année en France sans les autorisations nécessaires.
Leur nombre est par nature difficile à estimer avec précision, mais la quantité d'infractions au droit de l'urbanisme et de la construction enregistrées par les services de police et de

4] « Bolloré condamné pour travaux au Loch », Philippe Guégan, Ouest-France, 31 octobre 2015

gendarmerie était entre 2012 et 2021 de 4.100 par an en moyenne, sur tout le territoire national.

D'autres justiciables, encore, suivent le circuit administratif officiel, espérant que leur dossier passe, sur un malentendu. Ou que les services concernés (municipaux puis préfectoraux) seront trop débordés pour examiner leur demande de permis dans les délais — au bout de deux mois sans réponse, l'autorisation est automatique. Ou encore que le maire, déjà au bord de la démission (selon une étude soutenue par l'AMF et réalisée par des chercheurs du Centre de sociologie des organisations (Sciences Po et CNRS), 91,2 % des maires interrogés se disent *« sous pression »*, et 44,6 % ont déjà pensé à abandonner leurs mandats) cédera aux demandes d'un de ses administrés.

Selon Laurent Le Clech[5], excellent connaisseur de dossiers en lien avec la loi littoral, qui tient à garder l'anonymat, *« le maire accepte, souvent pour avoir la paix, voire régularise après coup une construction faite sans permis — parfois même en modifiant le plan local d'urbanisme (PLU) »*.

Dans le nord de la commune de Treveneuc, à moins de 150 mètres de la plage, est ainsi apparue, au premier semestre 2017, une extension conséquente sur une maison, dont aucune trace n'a pu être trouvée dans la base nationale des permis de construire depuis 2014. Et pour cause : dans le PLU datant alors de 2007, les parcelles concernées étaient zonées Na (secteur naturel). Elles étaient en outre en claire covisibilité par rapport à la mer, donc plus protégées encore par la loi littoral. Elles étaient enfin entourées de parcelles non construites : un tel permis n'aurait sans doute pas été accordé. En 2020, pourtant, dans le nouveau PLU, les parcelles deviennent tout soudain « UB », c'est-à-dire urbanisées à dominante d'habitation, alors même que les parcelles alentours sont toujours vierges de construction.

« Il passait le terrain constructible pour régulariser le permis. »

« En 2019, nous avons rencontré Monsieur Sérandour, maire de la commune, pour soulever documents à l'appui, un certain nombre de contradictions au sujet du projet de PLU qui sera voté en 2020 », se rappelle une riveraine qui souhaite préserver son anonymat. Une rencontre que *Splann !* n'a pu confirmer faute de réponse de la mairie à nos sollicitations.

« Il nous a demandé de ne pas nous préoccuper de ces parcelles car il passait le terrain constructible pour régulariser le permis. Ce n'est d'ailleurs que ces derniers mois, donc plusieurs années après

5] Le nom et prénom ont été modifiés pour préserver l'anonymat de cette source.

La mairie de Fouesnant.

sa construction, que cette maison a été raccordée au réseau des eaux usées. Lors de ce même entretien, il nous a annoncé qu'il avait mis son veto au zonage Naturel que proposait le bureau d'étude pour des terrains de Port Goret, qui représentaient pourtant une rupture d'urbanisation. Il avait, disait-il, réussi à « sauver leur constructibilité ». Suite à cet entretien, il a explosé, nous a mis à la porte et a depuis toujours refusé de nous recevoir en mairie, peu importe nos demandes. »

Contactée, la mairie de Treveneuc n'a pas donné suite à nos sollicitations, de même que les propriétaires de la maison concernée.

Le problème, selon Gwendal Vasseur[6], fonctionnaire au ministère de la Transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, c'est que « *les directions départementales des territoires et de la mer au sein des préfectures sont en sous-effectifs notoires* ». Les équipes dévolues au contrôle de légalité — c'est-à-dire la vérification de la conformité des actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur — doivent de surcroît remplir d'autres missions.

« À certaines périodes, il n'y a souvent

6] Le nom et prénom ont été modifiés pour préserver l'anonymat de cette source.

« À certaines périodes, il n'y a souvent qu'une ou deux personnes pour contrôler tous les actes ! »

qu'une ou deux personnes pour contrôler tous les actes ! », assure M. Vasseur. Sachant que le contrôle doit se faire dans le délai légal de deux mois.

Or une préfecture reçoit typiquement entre 25.000 et 30.000 actes ou documents liés à l'urbanisme par an. Dans une « synthèse des principales observations formulées au titre du contrôle de légalité » publiée en décembre 2020[7], la préfecture du Finistère fait état d'un flux annuel de 28.320 actes d'urbanisme. Parmi eux, cette année-là, 11.507 ont été contrôlés (environ 41 %), donnant lieu à 190 recours gracieux et 49 lettres d'observations, en grande partie pour une interprétation trop souple de la loi littoral.

« Deux mois, c'est très court pour étudier un acte, recueillir les éléments pertinents, constituer le dossier et le faire remonter, ajoute M. Vasseur. *Il y a en outre eu une explosion des demandes à l'issue de la crise Covid, et les moyens n'ont pas suivi. Les fonctionnaires des services ne sont en plus pas nécessairement des spécialistes du sujet. En ce cas, ils peuvent, ponctuellement, demander l'aide experte des spécialistes de la DDTM — mais, là encore, cela prend du temps. »*

Même lorsqu'ils ont le temps de s'atteler au contrôle de légalité d'un acte ou d'un document, le rôle des services dédiés se limite à fédérer les réglementations, à constituer les dossiers et à rédiger des recommandations.

« C'est le préfet qui signe les éventuelles mises en garde ou rappels à l'ordre issus du contrôle de légalité, reprend Gwendal Vasseur, *et les recommandations des services peuvent ne pas être suivies par les préfets. Les choses ont beaucoup évolué depuis vingt ou trente ans à*

7] « synthèse des principales observations formulées au titre du contrôle de légalité », direction de la citoyenneté et de la légalité, bureau du contrôle de légalité et de l'intercommunalité, préfecture du Finistère, 10 décembre 2020

Un terrain qui sert de parking l'été à Plomodiern, en 2022. La partie basse est dans la bande des 100 mètres et non-constructible. la partie haute va accueillir une villa avec piscine.

ce sujet : auparavant, les préfets faisaient confiance à leurs services et censuraient rarement leurs recommandations. Ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui. »

Au grand dam des fonctionnaires préfectoraux, d'ailleurs, très frustrés quand ils voient que l'essentiel de leurs réserves ont été omises dans le courrier officiel. Il en va sensiblement de même des documents d'urbanisme (Scot ou PLU), même si, les services de la préfecture et la DDTM étant généralement associés à leur élaboration, les réserves formulées sont normalement connues des élus. Ce qui ne signifie pas qu'elles seront prises en compte.

> « Auparavant, les préfets censuraient rarement les recommandations de leurs services. »

SUR L'ÎLE BERDER, UN HÔTEL DE LUXE SUR UNE ZONE CLASSÉE

Prenez l'affaire Giboire sur l'Île de Berder (56). Cet îlot de verdure au cœur du golfe du Morbihan est un lieu de promenade, auquel on peut accéder à pied à marée basse. Sur l'île se trouvent déjà deux bâtiments du XIX^{e} siècle. Propriétaire des lieux, Michel Giboire, président à l'époque du groupe immobilier Giboire, a obtenu, en 2013, du préfet une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public maritime pour des *« activités en lien avec la mer »* — une

exception à la loi littoral, pensée pour dynamiser l'économie en lien avec le milieu maritime.

Entre juillet 2017 et début 2018, Michel Giboire a aménagé ces deux constructions, sans autorisation d'urbanisme : les ouvertures de l'ancienne pêcherie ont été modifiées, son intérieur a été aménagé et des cheminées créées, de façon à la transformer une résidence. Depuis, le propriétaire vient y passer du temps : c'est donc devenu un logement[8]. Les changements de destination d'un bâti dans la bande des 100 mètres sont pourtant formellement interdits par la loi littoral[9]. L'île abrite également en son centre un manoir.

Le PLU de la commune, approuvé en 2018, prévoyait que le groupe immobilier Giboire puisse le transformer en hôtel de luxe — un permis qui aurait augmenté de 30 % la surface bâtie. Face à ce qui constituait selon elles tant d'infractions, quatre associations de protection de l'environnement ont attaqué le projet et le PLU — et ont gagné (le jugement est définitif depuis la décision du conseil d'état du 10 novembre 2023). Le projet du Groupe Giboire est donc mis en pause. Pour l'instant du moins.

Île Berder : la mairie avait été maintes fois alertée en amont.

Le maire et son conseil municipal avaient pourtant été maintes fois alertés en amont.

« *L'élaboration d'un Scot ou d'un PLU peut mettre plusieurs années*, explique une source au ministère du Développement durable. *Jusqu'à 10 ans parfois. Les élus doivent se mettre d'accord, mais les services de l'État peuvent aussi intervenir et les fonctionnaires de la DDTM peuvent être invités ou s'inviter aux réunions préparatoires. Dans le cas de l'affaire Giboire, les fonctionnaires de la DDTM ont alerté dès cette étape préliminaire sur la fragilité juridique que représentait le zonage de l'île Berder et les risques du projet hôtelier envisagé. Le maire a persévéré, convaincu de son projet.* »

Mais le processus ne s'arrête pas là : « *Une fois le projet de Scot ou de PLU arrêté, l'État, représenté par les différents services préfectoraux, formule un avis, au titre de personne publique associée. Là encore, nombreux étaient ceux à pointer du doigt le problème de l'île Berder*, abonde notre fonctionnaire. *Suit une enquête publique, au cours de laquelle tout le monde est invité à réagir, y compris et surtout les citoyens. Les élus sont invités à répondre à toutes les*

8] Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, site web Legifrance, page web consultée en juin 2025

9] Cour Administrative d'Appel de Marseille, 1ère chambre - formation à 3, 20/11/2009, 07MA03857, Inédit au recueil Lebon, site web Legifrance, page web consultée en juin 2025

Sur la plage de Beg-Meil à Fouesnant, le sentier du littoral avait été détourné par une propriété. Poursuivi par l'association pour la Sauvegarde du Pays Fouesnantais, ils ont dû reculer leur grillage et laisser un passage pour le GR 34.

remarques, des personnes publiques associées comme des administrés. Lorsque l'enquête se clôt, un commissaire enquêteur indépendant en fait une synthèse et formule à son tour un avis. »

En l'occurrence, la commissaire enquêtrice pour le PLU de Larmor Baden remarque que « *le bâti de l'île de Berder peut difficilement être qualifié de village ou de secteur urbanisé de densité significative aussi son classement en zone U ne me paraît pas justifié* ». Et de formuler un avis favorable au projet de PLU, mais assorti notamment de la réserve de protéger l'Île Berder comme espace remarquable. Malgré tout, le maire, à nouveau, n'a pas voulu amender son projet. Il n'a pas non plus donné suite à nos demandes d'éclaircissements à ce sujet.

De même que Pascal Puisay, maire (Horizons) de Pénestin (Morbihan), est parfaitement dans son droit lorsqu'il déclare, début juillet 2024 sur le site de la mairie, souhaiter « *confirmer [les] choix politiques* » du « *projet arrêté* » de PLU, en dépit de l'avis défavorable formulé par les commissaires enquêteurs le 26 juin 2024, ainsi que des réserves du préfet et d'autres personnes publiques associées. Pascal Puisay n'a, lui non plus, pas souhaité répondre à nos questions.

« Certains préfets ne voient que des coups à prendre avec ces histoires d'urbanisme. »

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) souligne ainsi dans son avis[10] le manque de cohérence entre le projet de PLU de Pénestin et la réalité du territoire et déplore plus généralement une démarche d'évaluation environnementale inaboutie, « *faute d'un scénario démographique cohérent, d'une estimation contextualisée des besoins en logements et d'une analyse proportionnée de l'ensemble des sensibilités environnementales et des enjeux, en particulier sur les secteurs prévus en extension d'urbanisation* ».

Reste que c'est le conseil municipal qui procède au vote d'approbation de son PLU. Les services d'urbanisme de la préfecture ont, exactement comme pour un permis de construire, deux mois pour en contrôler la légalité. Et, exactement comme pour un permis de construire, le préfet peut, ou non, suivre les recommandations de ses services, et censurer le PLU, ou le déférer au tribunal administratif. « *Mais, en région Bretagne, il est excessivement rare qu'un préfet défère un PLU* », dit Gwendal Vasseur. Un constat étonnant lorsqu'on prend le temps d'analyser les PLU des 263 communes du littoral breton.

HUIT COMMUNES DU LITTORAL BRETON N'ONT TOUJOURS PAS DE PLAN LOCAL D'URBANISME

Nous nous sommes prêtés au jeu de l'interprétation juridique des PLU des communes littorales de la Bretagne administrative, en les épluchant un à un : règlement graphique et règlement écrit. En nous appuyant sur la documentation disponible (notamment le précieux Fascicule loi littoral[11] publié par la Région Bretagne), et sur une lecture la plus neutre possible de la

10] Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne sur le projet de PLU de Larmor-Baden(56), mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne, 12 octobre 2017

11] « Référentiel loi littoral », fascicule 1, préfecture de la Région Bretagne, janvier 2024

LES DEUX TIERS DES COMMUNES LITTORALES BRETONNES ONT UN PLU DISCUTABLE

loi littoral, nous avons pu évaluer que, parmi toutes ces communes, 87 présentent quelques points discutables.

Pour 54 autres, ces fragilités juridiques sont plus nombreuses et de nature variée (détermination de village, zonages problématiques, disparition de ruptures d'urbanisation, tracé étonnant des espaces proches du rivage, etc.). Une trentaine sont manifestement obsolètes, au sens où ils sont trop anciens et leurs éventuelles mises à jour n'ont pas suffi pour tenir compte des dernières dispositions législatives.

Enfin, si l'établissement d'un PLU est une exigence légale depuis 2000, huit communes du littoral breton n'en sont, à la date de publication de ce dossier, toujours pas pourvues (parfois, suite à une annulation de justice, comme Fouesnant) : Saint-Père-Marc-en-Poulet, Plomeur, Trébabu, Mont-Dol, Fouesnant, Trégarvan, l'Île-de-Sein et celle d'Ouessant.

Dans le cas de Giboire, le préfet n'a pas bougé, malgré toutes les réserves formulées par les personnes publiques associées, DDTM, associations, etc. *« Certains préfets ne voient que des coups à prendre avec ces histoires d'urbanisme*, analyse un très bon connaisseur de dossiers ayant trait à l'urbanisme littoral. *Ils ne voient bien souvent aucun intérêt pour eux et leurs carrières à intervenir dans ces affaires d'urbanisme. C'est la raison pour laquelle ils peuvent, parfois, ne pas suivre les recommandations de leurs services, pour ne pas empêcher la réalisation des projets. »*

Pour notre source au ministère du Développement durable, les préfets ont souvent à l'esprit l'économie, et seront peu enclins à entraver un projet susceptible de créer de l'activité et des emplois sur le territoire.

Pire, notre témoin a entendu des membres du corps préfectoral minimiser les enjeux écologiques : *« À bien des égards, si certains préfets ont à l'esprit les enjeux écologiques, et leurs effets parfois spectaculaires (l'érosion*

côtière par exemple), beaucoup d'entre eux ne sont pas au courant ou pas convaincus par le consensus scientifique. Ou alors ils pensent manquer de recul dans le temps, pour arbitrer et prendre une décision qui pourrait obérer un projet économique, espérant que les associations de protection de l'environnement feront le travail de contrôle de légalité à leur place. Ce ne sont pourtant pas leur rôle et elles n'en ont pas les moyens ! Le préfet ne s'associe même pas à leurs actions en justice. »

Quand Plouvien a voulu céder sa bande littorale à la commune voisine de Tréglonou, le maire de l'époque, Christain Calvez se souvient en avoir parlé au préfet du Finistère d'alors, Jean-Jacques Brot. *« Il m'a tout de suite répondu : « C'est très rigolo, votre affaire » et il a validé l'arrêt. Le préfet qui l'a remplacé m'a dit qu'il n'aurait jamais accepté, mais n'a pas voulu revenir dessus. »*

Au cours de notre enquête, nous avons sollicité un grand nombre d'élus. Quasiment aucun ne nous a répondu. Seule Laurence Fortin, vice-présidente de la Région Bretagne chargée des Territoires, de l'économie et de l'habitat, note à ce sujet que *« les préfets font parfois plus de politique que les politiques »*. Quant aux préfectures bretonnes, aucune n'a donné suite à nos nombreuses demandes d'entretien, ni aux séries de questions que nous leur avons fait parvenir.

Jérémie Szpirglas et Denis Vannier

VOLET 4

LOI ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE : À PEINE VOTÉE, DÉJÀ LÉZARDÉE

Les « maires bâtisseurs » du littoral peuvent à nouveau respirer : la loi qui visait à stopper l'artificialisation des sols en 2050 fait déjà l'objet de multiples exceptions et de remises en question par le gouvernement et certains parlementaires. Parmi les exonérations notables : les bâtiments agricoles, qui sont pourtant une source majeure d'artificialisation des sols dans le Finistère nord.

- Les bâtiments agricoles ne seront pas concernés par la nouvelle loi Zéro artificialisation nette (ZAN).
- Dans certaines communes, notamment dans le Finistère, l'agriculture est pourtant la première cause d'artificialisation des sols.
- Le lobbying des élus locaux et des organisations agricoles est à l'origine de ce régime d'exception.

L'euphorie de l'urbanisation a désormais une date de péremption. En France, ce sera 2050. Dans 26 ans, on ne consommera plus de terres naturelles ou agricoles pour y construire des bâtiments, des routes ou des parkings. À moins de rendre à la nature des terres déjà bétonnées. C'est en tout cas la promesse du ZAN, ou Zéro artificialisation nette[1], un principe introduit par la loi « Climat et résilience ».

Sur les côtes bretonnes, la loi littoral limitait déjà le « mitage » de l'espace rural, tant bien que mal *[lire le volet 2 « La loi littoral impuissante à endiguer le béton »]*. Avec le ZAN, les collectivités seront mieux armées pour résister aux assauts immobiliers. Depuis le début de l'année, une commune peut d'ailleurs refuser un permis sur un terrain constructible s'il compromet son objectif de réduction de l'artificialisation. Mais depuis l'adoption de la loi en 2021, parlementaires et ministres ont largement assoupli son application. Le 1er octobre 2024, Michel Barnier, tout juste devenu Premier ministre, annonçait[2] sa volonté de « *faire évoluer de manière pragmatique et différenciée la réglementation du Zéro artificialisation nette pour répondre aux besoins essentiels de l'industrie et du logement* ». Un signal rassurant envoyé aux élus les plus allergiques à la « *sobriété foncière* ». Ce qui pourrait aussi menacer le fragile consensus breton sur ce dossier. Son successeur, François Bayrou, ne s'est pas encore positionné sur la question en ce début d'année 2025.

Sur le papier, toutes les collectivités bretonnes se sont engagées à soigner leur dépendance au foncier d'ici 2050 et s'entendent même sur la répartition des efforts. Cet accord a été obtenu par la Région Bretagne, qui a révisé son Schéma régional d'aménagement du territoire[3] (le Sraddet) le 16 février 2025 pour y inscrire les principes du ZAN.

La Bretagne débute la première étape de son régime, jusqu'en 2031 : réduire de moitié la consommation des terres agricoles et naturelles par rapport à la période 2011-2021. Sur l'ensemble de la région Bretagne, 14.310 hectares auraient été consommés durant ces dix années, selon le bilan établi par les agences d'urbanisme de Bretagne dans le Mode d'occupation des sols (MOS). Après quelques ajustements, l'étendue des terres déjà promises à l'urbanisation se chiffre donc à 6.665 hectares.

1] « Artificialisation des sols », article du site web du ministère de la Transition écologie, 12 avril 2024, page web consultée en juin 2025

2] « Les propositions de Michel Barnier sur le logement privilégient le marché aux dépens des personnes mal logées », tribune de Yoann Sportouch, *Le Monde*, 9 octobre 2024

3] Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, région Bretagne, 17 avril 2024

Les critères de répartitions des droits à artificialiser[4] sont particulièrement élaborés, afin de prévenir toute injustice. Ce souci d'équité rend encore plus surprenant une omission de taille, dans tous ces calculs : les bâtiments agricoles, qui ne sont pas pris en compte par le ZAN jusqu'en 2031, selon un décret ministériel[5].

PRINCIPALE CAUSE D'ARTIFICIALISATION DANS CERTAINES COMMUNES

Puisque le ZAN vise à protéger les terres agricoles aussi bien que les espaces naturels, l'agriculture ne représenterait donc pas de menace pour les sols, au contraire de l'industrie, des services publics ou de l'habitat. Les serres comme les étables participent pourtant bien à l'artificialisation des sols. C'est même leur principale cause dans certaines communes.

Dans les seules communes du littoral de la Bretagne administrative, l'agriculture a artificialisé 266 hectares de terres entre 2011 et 2021, selon les données du MOS. Un bilan significatif si on le compare à celui de l'industrie et du tertiaire réunis : 372 hectares. La loi littoral avait déjà été assouplie en 1999, puis en 2018, pour permettre de construire en dehors des zones déjà urbanisées des bâtiments nécessaires à la production agricole (sauf dans les zones les plus proches du rivage).

Dans certaines communes, ces constructions représentaient le tiers, voire la moitié, de l'artificialisation entre 2011 et 2021, selon le MOS (Minihy-Tréguier, Plouguin, Pleudihen-sur-Rance, Le Vivier-sur-Mer, Pleurtuit, Plougoumelen, Saint-Martin-des-Champs, Pleudaniel, Landaul, Le Hézo, Ploumilliau, Plonévez-Porzay).

« À Saint-Pol-de-Léon, depuis 10 ans, la moitié des constructions concerne des bâtiments agricoles. »

Le record est détenu par Saint-Pol-de-Léon, avec 20 hectares de bâtiments agricoles construits en 10 ans, soit la moitié de l'ensemble des constructions de la commune sur cette période.

Pour l'essentiel, ces bâtiments ont été construits sur des terres agricoles. Mais une partie d'entre eux (18 %) empiète aussi sur des zones naturelles et des espaces boisés. Ainsi, pas moins de 47 hectares d'espaces naturels ont été recouverts par des bâtiments agricoles

4] « Première modification du Sraddet Bretagne : territorialisation du Zéro artificialisation nette (ZAN) », région Bretagne, 7 juin 2023

5] « Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols », *Journal officiel* n°0275, 28 novembre 2023

Dans la région de Paimpol, de nombreuses serres chauffées ont vu le jour ces dernières années.

dans les communes littorales au cours de cette décennie 2011-2021.

Évidemment, ce bilan est déjà obsolète. L'artificialisation des sols par l'immobilier agricole s'est poursuivie depuis 2021, elle se poursuivra dans les prochaines années. *Splann !* a même pu identifier où précisément, et qui en profitera, en analysant l'ensemble des permis de construire accordés récemment par les mairies sur le littoral (à moins de 5 km du rivage).

Nous avons pu isoler les permis délivrés depuis janvier 2020 (encore valides) sur des parcelles qui n'ont pas encore été construites fin 2023. Cela représente près de 7.000 permis, dont les constructions pourront recouvrir jusqu'à 197 hectares sur l'ensemble du littoral de la Bretagne à cinq départements. L'agriculture en prend une part non négligeable : pas moins de 43 hectares de nouveaux locaux, soit un cinquième de la surface totale des bâtiments à construire. L'essentiel des projets (90 % en surface) reste toutefois situé à plus de 1 km du rivage.

LE FINISTÈRE, ÉPICENTRE DES CONSTRUCTIONS AGRICOLES

L'épicentre est situé sur le littoral du nord-Finistère, où les bâtiments agricoles représentent plus de la moitié (60,5 %) de la surface de locaux professionnels autorisés à la construction ces quatre dernières années.

On trouve les projets les plus étendus à Tréflaouénan, Plouénan, Plougoulm, Cléder, Saint-Pol-de-Léon, Mespaul et Plouescat. Dans ces sept communes du Haut-Léon, tous les nouveaux bâtiments gricoles autorisés depuis 2020 couvrent plus de 185.000 m². L'équivalent d'une vingtaine de terrains de football. Il s'agit

principalement de serres maraîchères. À l'origine de ce régime d'exception : le lobbying conjugué des élus locaux et des organisations agricoles. Le sujet avait été effleuré à l'Assemblée nationale[6] en avril 2023 par l'ancien député (Renaissance) du pays de Retz, Yannick Haury s'inquiétait de voir les surfaces de serres entrer dans les calculs du Cerema, l'organisme chargé de faire le bilan des surfaces artificialisées de chaque commune : « *Avec cette comptabilité, ces espaces se trouveraient déduits du crédit d'espace communal consommable.* »

Peu de temps avant l'examen de la loi sur l'application du ZAN, le réseau Chambres d'agriculture enfonçaient le clou. « *Concernant les bâtiments agricoles, Chambres d'agriculture France propose qu'ils ne soient pas comptabilisés dans le compteur d'artificialisation au niveau communal, mais au niveau national*, pouvait-on lire dans un communiqué[7] daté du 9 juin 2023. *Ils sont d'intérêt général, en particulier pour l'installation de jeunes agriculteurs ou pour le bien-être animal.* »

Une campagne suivie d'effets puisque pas moins de huit amendements ont été déposés à l'Assemblée dans des termes similaires. Et si son inscription dans la loi n'a pas été obtenue, l'exception du bâti agricole a été formalisée par un décret[8] du 27 novembre 2023 : « *Pour la première tranche de dix ans (2021-2031), les constructions ou installations à destination d'exploitation agricole qui sont réalisées dans les espaces agricoles ou naturels n'emportent généralement pas de création ou d'extension d'espaces urbanisés et donc de consommation de ces espaces.* »

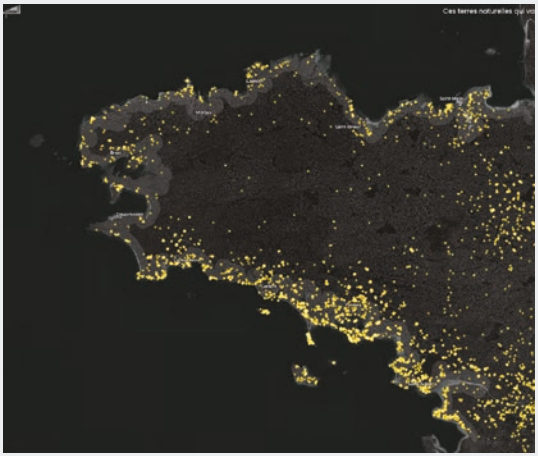
Cette exception ne choque pas Laurence Fortin, vice-présidente territoires, économie et habitat à la Région Bretagne, qui invoque des enjeux de « souveraineté alimentaire » dépassant largement les frontières de la commune. L'élue plaide pour une application différenciée du ZAN, ciblant d'abord « *l'habitat, responsable de 70 % de l'artificialisation, afin de garder des marges de manœuvres pour l'économie. Parce que si on divise par deux le foncier aussi pour les activités économiques, vous pouvez être sûrs qu'on transformera la Bretagne en Ehpad* ».

Si le ZAN survit au gouvernement actuel, il restera à aligner l'ensemble des documents d'urbanisme (Scots, puis PLUi) sur les objectifs chiffrés par la Région. L'opération pourrait s'étaler jusqu'en 2028… En attendant, sur le terrain, chaque collectivité peut continuer d'appliquer les règles du monde d'avant.

Jérémie Szpirglas et Denis Vannier

6] « Question orale n° 317 : Zéro artificialisation nette et serres agricoles », *Journal officiel*, 25 avril 2023
7] « Zéro artificialisation nette, la trajectoire doit être maintenue pour préserver les terres agricoles », communiqué de presse, Chambres d'agriculture France, 9 juin 2023
8] « Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols », *Journal officiel* n°0275, 28 novembre 2023

Le pactole vertigineux
des terres à construire



En jaune, les terres naturelles ou agricoles vendues plus de 100€/m², entre 2014 et 2024.

En analysant dix années de transactions foncières en Bretagne, on mesure combien l'artificialisation d'une terre naturelle ou agricole est d'abord un enjeu économique, qui génère des sommes vertigineuses. Une tentation trop forte pour freiner l'avancée du béton ?

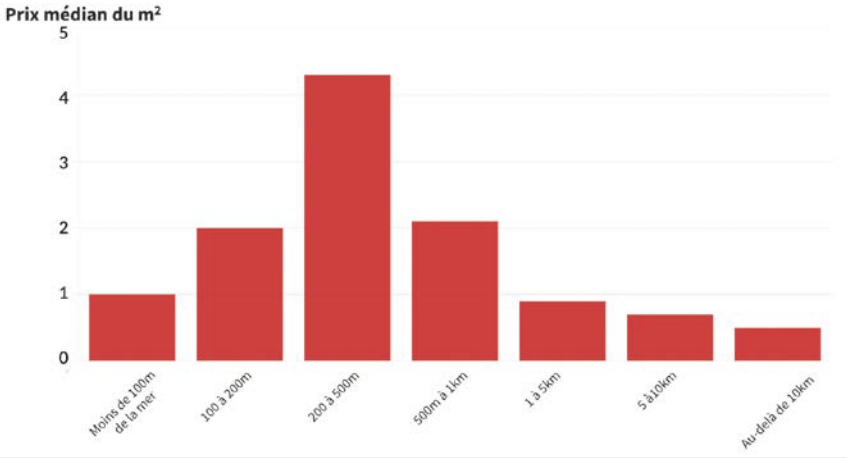
La valeur d'une terre naturelle pourrait d'abord se mesurer à la richesse de la biodiversité qu'elle accueille, voire son potentiel agronomique dans le cas des terrains agricoles. Mais elle n'échappe pas aux lois plus fluctuantes du marché. Le prix des terres « naturelles » peut varier de 1 à 100… s'il est possible d'y construire un bâtiment. Observer ces variations, c'est aussi une manière d'évaluer la pression qui s'exerce sur ces terres en sursis. Nous avons donc analysé les prix de vente des terrains encore vierges de toute construction, enregistrés entre 2014 et 2023 dans la base DVF (demande de valeur foncière).

Prenons 1 m² de terres situées dans une commune de l'intérieur breton. Ces dix dernières années, son prix médian se situait autour de 50 centimes. Dans les communes littorales, le même type de terre en vaut le double. À mesure que l'on se rapproche du rivage, le prix moyen augmente, pour atteindre plus de 4 € le m². Il baisse ensuite fortement et plafonne à 1 € le m² pour les terrains situés à moins de 100 mètres du rivage, secteur le mieux protégé par la loi littoral, où il est devenu presque impossible de construire. Au bas mot, en 10 ans, les vendeurs de terres naturelles du littoral ont empoché 977 millions d'euros, soit un tiers des transactions du même type dans l'ensemble de la Bretagne.

Le nombre de transactions a fortement augmenté sur le littoral, plus vite qu'ailleurs en Bretagne, passant d'un rythme de moins de 2.000 par an, il y a 10 ans, à environ 3.000 ces trois dernières années. Les surfaces totales de

terres naturelles vendues ont augmenté dans les mêmes proportions (de 260 à 370 hectares). Mais les sommes en jeu ont plus que doublé : en 2022, les achats de terres naturelles ont même dépassé les 150 millions d'euros dans les communes littorales (250 millions dans le reste de la Bretagne).
Dans la zone littorale située entre 500 mètres et 1 kilomètre du rivage, le prix médian au m² a connu un bond spectaculaire en 2020 : de moins de 2 € à près de 8 € le m². Le secteur le plus cher du littoral est désormais situé entre 200 mètres et 1 kilomètre de la côte. Le prix médian au mètre carré y est deux à trois fois plus cher que sur le rivage proche ou dans les terres. Cette zone présente probablement le meilleur compromis entre la proximité de la mer et les chances d'y obtenir un permis de construire. Construire plus près de la mer est devenu risqué : la loi littoral est particulièrement stricte dans la bande des 100 premiers mètres ainsi que dans la zone de *« l'espace proche du rivage »* ou de *« co-visibilité »*, qui selon les endroits peut s'étendre bien au-delà de 100 mètres (voire au-delà du kilomètre).
Près de 200 terrains naturels bretons se sont vendus à des prix record d'au moins 500 € le m² depuis 2014. Plus de la moitié d'entre eux sont situés dans une commune littorale, particulièrement dans cette bande comprise entre 200 et 1.000 mètres de la côte. Et principalement autour du golfe du Morbihan.

VALEUR DES TERRAINS NATURELS SELON LA PROXIMITÉ DE LA MER
Prix médian des ventes observées entre 2014 et 2023 selon la situation des parcelles naturelles.



Abonnez-vous à l'infolettre de *Splann !*
Recevez chaque mois
une revue de l'actualité qui agite la Bretagne
et des infos sur nos nouvelles enquêtes.
Rejoignez-nous sur www.splann.org !

Connaissez-vous Splann ! ?

Splann ! est une association, basée à Guingamp, dont l'objet est de produire des enquêtes journalistiques d'utilité publique en Bretagne et dans le monde, en français et breton. Grâce aux dons des citoyen·nes, *Splann !* rémunère des journalistes pour produire des enquêtes au long cours et les publier sur son site internet et son infolettre.
Afin de leur donner un maximum de résonance, ces enquêtes sont publiées en accès libre et en partenariat avec des médias locaux ou nationaux (*Médiapart*, France télévisions, *Reporterre*, *Basta*, les radios associatives bretonnes, etc.).

Un média indépendant…

Splann ! avance à contre-courant dans le paysage médiatique français actuel où une poignée de banques et de puissants industriels détient l'essentiel des entreprises de presse.
Pour conserver son indépendance, le travail de *Splann !* est financé grâce aux dons des citoyennes et citoyens attaché·es au droit à l'information et à la qualité du débat public. Ces dons peuvent être versés en ligne ou par chèque.
Splann !, association à but non lucratif, ne possède ni propriétaire richissime, ni actionnaire, ni publicité. Le conseil de surveillance est chargé de veiller à ce que les dons perçus ne contreviennent ni aux statuts, ni à la charte éditoriale de *Splann !*. L'association accepte les dons de fondations partageant un engagement pour la presse libre. Elle peut également prétendre à des bourses. Mais elle ne peut être financée à plus de 10% de son budget par un seul donateur afin de garder sa stricte indépendance.

…qui défend un journalisme du temps long

Face à la dictature de l'urgence, nous défendons un journalisme de temps long sur des sujets politiquement ou économiquement sensibles, peu ou mal traités en Bretagne. Les membres de *Splann !* habitent leur territoire d'enquête. De Nantes à Brest et de Belle-Île à Lannion, les alertes reçues et notre connaissance du terrain nous entraînent sur la piste de scandales sanitaires, de catastrophes environnementales, d'affaires de corruption ou d'atteintes aux libertés. Nous sommes convaincu·es que des enquêtes rigoureuses et approfondies sont une condition nécessaire à l'émancipation de toutes et tous. Elles donnent des armes pour comprendre et affronter la triple crise sociale, écologique et démocratique que nous traversons. Nous partageons une conscience aiguë de la catastrophe climatique et croyons en un journalisme de transformation sociale soucieux des libertés fondamentales.
Fort de cet ancrage local, *Splann !* défend aussi la langue bretonne, vectrice d'un riche patrimoine culturel immatériel aujourd'hui menacé. L'association s'engage à publier toutes ses enquêtes en français et breton.

Retrouvez-nous sur les réseaux :

@Splannenquetes

@Splannenquetes

Splann lanceur d'enquêtes

@Splannenquetes

Splann

Sous forme associative

Splann ! est une association de loi 1901 et l'investissement de ses membres est avant tout bénévole. En tout, 25 personnes ont rejoint *Splann !* depuis sa création. Parmi elles et eux se trouvent quinze journalistes professionnel·les. Toutes et tous constituent l'assemblée générale et possèdent un droit de vote. Un comité éditorial est chargé de sélectionner des sujets d'enquête. Il missionne et accompagne des journalistes pigistes. Il noue les partenariats avec les médias diffuseurs et est composé de journalistes qui sont élu·es par le conseil d'administration et le conseil de surveillance.

Des journalistes enquêteur·ices sont ensuite missionnés, et rémunérés, pour mener les enquêtes choisies par le comité éditorial. Le conseil d'administration est chargé de gérer le fonctionnement interne de *Splann !* et sa représentation publique. Il est élu par l'assemblée générale et fonctionne de manière collégiale : ses membres partagent les responsabilités.

Retrouvez nos précédentes enquêtes sur splann.org

- *Bretagne, bol d'air à l'ammoniac*, Caroline Trouillet, juin 2021
- *Iberdrola, quand l'énergie « propre » a les mains sales*, Itzel Marie Diaz, Lena Lopes, mars 2022
- *En Bretagne, la méthanisation sous pression*, Julie Lallouët-Geffroy, Raphaël Baldos, septembre 2022
- *Implants contraceptifs Essure : un long silence empoisonné*, Juliette Cabaço-Roger, Faustine Sternberg, Guy Pichard, Rozenn Le Carboulec, octobre 2022
- *Les travers du porc*, Inès Léraud, Kristen Falc'hon, Floriane Louison, juillet 2022
- *À l'ombre des Safer, la guerre des champs*, Julie Lallouët-Geffroy, septembre 2023
- *Cooperl, enquête sur un géant du porc*, Ivan Logvenoff, Kristen Falc'hon, novembre 2023
- *Bocage, la fin d'un paysage*, Yann-Malo Kerbrat, Nolwenn Weiler, février 2024
- *Saint-Nazaire, malade de ses industries*, Samy Archimède, Itzel Marie Diaz, septembre 2024
- *Intoxication minière en Bretagne*, Celia Izoard, Morgan Large, Catherine Le Gall, novembre 2024
- *Littoral breton : la tentation du béton*, Jérémie Szpirglas, Denis Vannier, janvier 2025
- *Hôpital public : une destruction programmée, un marché pour le privé*, Isabelle Jarjaille, Caroline Trouillet, juillet 2025

Splann ! a besoin de vos dons !

❱ Pour rémunérer les journalistes enquêteur·ices, les illustrations, la cartographie ou les frais de déplacements, *Splann ! a* besoin de vous ! À ce jour, six enquêtes ont été financées et publiées et quatre sont en cours grâce à vos dons.
❱ Pour continuer à faire vivre un journalisme indépendant des pouvoirs économiques et politiques en Bretagne, soutenez-nous ! *Splann !* étant reconnu d'utilité publique, vos dons sont déductibles des impôts.

Vous pouvez donner en ligne : **www.splann.org** ou par chèque et voie postale, à l'ordre de *Splann ! :*
« À l'attention de *Splann !* », Ti ar Vro, 3, place du Champ-au-Roy, 22200 Guingamg

Devenez un lanceur d'enquête !

Vous avez connaissance de faits portants atteinte à l'intérêt général ?
Vous êtes en possession de documents sensibles ?
Envoyez-nous un premier courriel depuis une adresse déconnectée de votre identité réelle (sous pseudonyme) pour nous expliquer la situation en quelques lignes. Nous vous conseillons d'utiliser Protonmail. Nous vous indiquerons quel protocole nous utiliserons pour poursuivre la discussion et nous adresser des documents.

Nous contacter
contact@splann.org
« À l'attention de *Splann !* », Ti ar Vro, 3, place du Champ-au-Roy, 22200 Guingamp

Splann !
Ti ar Vro
3, place du Champ-au-Roy
22 200 Guingamp

Directeur de la publication
Alain Goutal

Journalistes
Jérémie Szpirglas
Denis Vannier

Photographie
Vassili Feodoroff

Cartographie
Denis Vannier

Coordination éditoriale
Juliette Cabaço-Roger

Maquettiste
Anne Caillet-Leroy

Secrétariat de rédaction
Julie Lallouët-Geffroy
Caroline Trouillet

Traduction
Stern Charbonneau

Relecture juridique
Claire Simonin

Imprimeur Roudenn
ZI de Bellevue
BP 10129
22 201 Guingamp

Dépôt légal :
3e trimestre 2025
ISSn : 2800-664X
Parution septembre 2025
Livret n°9