

# Bretagne littorale : penser l'avenir du logement dans un espace contraint

Il y a des logements, mais personne dedans. Il y a des besoins, mais peu de réponses. Il y a des mètres carrés, mais peu de vie à l'année. Tel est le paradoxe du littoral breton. Et si le logement n'était pas qu'un toit ? Et si la solution n'était pas dans les permis de construire, mais dans les choix politiques, les coopérations locales, la sobriété foncière, la reconnaissance des usages ?

Ce rapport prend le contrepied d'une idée reçue : l'attractivité ne se bâtit pas à coups de béton. Ce qui manque aujourd'hui, ce n'est pas tant du foncier que du sens partagé, un pilotage clair et des usages mieux régulés. À rebours des réflexes d'expansion, il s'agit désormais d'habiter autrement, de planifier sobrement et de penser les territoires non comme des surfaces à remplir, mais comme des écosystèmes à équilibrer.



## Crise du logement en Bretagne : panorama d'une tension inquiétante

Sur le littoral breton, la multiplication des résidences secondaires, des meublés touristiques ainsi que la vacance des logements réduisent l'offre pour les habitants. La production neuve reste insuffisante, et le foncier se raréfie avec l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN). Sans compter les risques climatiques (érosion et submersion), qui compliquent la planification et fragilisent un parc déjà exposé. Les conséquences de cette forte pression sont l'insuffisance de l'offre à l'année à l'année malgré un nombre important de logements, une hausse des prix, des inégalités croissantes ainsi que des tensions entre arrivants et résidents. Face à ce constat, le CESER appelle à un changement de modèle fondé sur la régulation foncière, la justice sociale et la transition écologique.

## L'action publique face au défi littoral : entre structuration et impuissance

L'action publique s'appuie déjà sur un ensemble de lois et de documents de planification, dont une partie est spécifique au littoral. Mais cette abondance normative ne suffit pas à enrayer la pression foncière, la spéculation ou l'inadaptation du parc. La faute à une gouvernance fragmentée,

à un pilotage flou et à l'absence de stratégie globale. Trois contradictions majeures affaiblissent ainsi l'action publique : un « millefeuille » d'acteurs aux logiques divergentes, des politiques d'attractivité déconnectées des capacités réelles d'accueil et un ZAN instable qui brouille la planification. De

plus, les intercommunalités manquent de moyens, l'État se désengage et les financements européens demeurent sous-utilisés. À ces fragilités s'ajoute le poids des intérêts privés — résidences secondaires, meublés touristiques, investissements

spéculatifs — qui contrecarrent l'intérêt général. Le CESER appelle de ce fait à renforcer la régulation, clarifier les responsabilités, stabiliser les règles et soutenir la coopération territoriale afin de rendre l'aménagement littoral plus cohérent et durable.



## Et s'il ne suffisait plus de construire ?

Le littoral breton, où les logements sont nombreux mais difficiles d'accès, révèle les limites d'un modèle fondé sur la construction. La crise est autant qualitative que quantitative : vieillissement, décohobitation et besoins en petits logements ne trouvent plus de réponse dans une offre dominée par le pavillonnaire, mal situé ou transformé en meublés touristiques. Les lotissements récents illustrent l'inadéquation entre production et usages. Construire davantage ne garantit ni attractivité ni vitalité locale, comme le montrent certaines communes ayant bâti sans enrayer leur déclin. Le CESER voit alors dans le ZAN une opportunité de transformation pour privilégier densification douce, réhabilitation et recyclage foncier. Il appelle à un changement de paradigme fondé sur l'équité, la régulation et la diversification de l'offre, ainsi qu'à une coopération interterritoriale renforcée pour articuler littoral, rétro-littoral et rural. Plus que de béton, la Bretagne a besoin de réponses adaptées, d'un parc mieux utilisé et de règles stabilisées, afin de passer d'un urbanisme d'expansion à un urbanisme de transformation.

## Le logement pris dans la vague

Le littoral breton est de plus en plus exposé à l'érosion, à la montée des eaux et aux submersions, ce qui fragilise un habitat souvent construit sans tenir compte des risques. Or, les mesures d'adaptation ne sont pas toujours pertinentes : les protections lourdes perturbent les écosystèmes, tandis que laisser la nature agir demeure difficile à accepter dans des zones habitées. Tout aussi sensible, la question du repli stratégique doit maintenant être posée, alors que l'urbanisation était habituellement fondée sur l'extension. Le CESER appelle à intégrer les risques

dans les documents d'urbanisme, via des approches contextualisées fondées sur des données fiables, une meilleure ingénierie et la résilience du bâti. Répondre aux risques implique de composer avec la mer, d'anticiper des renoncements et de renforcer la concertation. Il faut clarifier les responsabilités, soutenir les communes et construire une stratégie littorale partagée. En définitive, habiter le littoral nécessite un urbanisme réversible, adapté et juste, articulant sobriété foncière et justice territoriale.

## Les préconisations du CESER

### Planifier autrement les littoraux

Le CESER met l'accent sur l'importance de coordonner les actions aux différentes échelles et d'encourager des démarches partenariales.

- Le CESER invite d'abord à **penser le littoral dans ses interactions avec l'arrière-pays**, afin d'alléger la pression sur les seules communes littorales grâce à une meilleure complémentarité entre bassins de vie.
- Face à des enjeux communs, la Bretagne pourrait **engager un dialogue plus structuré avec les autres Régions littorales françaises et européennes** confrontées aux mêmes enjeux.
- Il devient nécessaire d'**intégrer systématiquement les risques côtiers dans tous les documents d'urbanisme**.
- **Encourager les plans partenariaux d'aménagement** : ces instruments, qui ne sont pas encore déployés en Bretagne, offrent un cadre souple pour structurer des projets d'aménagement à gouvernance partagée et mériteraient d'être expérimentés.
- La planification souffre d'un déficit d'objectivation des besoins réels. **L'évaluation des besoins en logements doit être qualitative autant que quantitative**, pour mieux intégrer les parcours résidentiels et les inégalités d'accès. Elle doit se baser sur ces données plus que sur les velléités d'accueil des territoires.
- Adapter le **foncier et l'urbanisme aux réalités climatiques**



### Penser la gestion foncière au regard des défis climatiques

- L'anticipation des relocalisations liées aux risques côtiers passe par la sanctuarisation de terrains en dehors du marché spéculatif. À l'image des 600 ha sanctuarisés pour l'industrie, **une partie de la réserve foncière régionale pourrait être dédiée aux futurs besoins résidentiels de repli**.
- Le CESER recommande la **généralisation des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte**, construites localement, associant habitants, techniciens, élus et experts. La Région Bretagne a déjà initié de nombreuses actions en ce sens, et pourrait désormais renforcer son rôle de relais des bonnes pratiques en capitalisant sur les retours d'expériences des territoires pilotes.
- Pour le CESER, des démarches alliant participation citoyenne et science participative favorisent non seulement **l'éducation aux risques côtiers**, mais aussi le sentiment de responsabilité et d'engagement, en transformant les citoyens et citoyennes en acteurs de la résilience des territoires.

### Encadrer les usages et réguler les tensions foncières

Il s'agit aussi d'encadrer les usages du foncier à travers des dispositifs fiscaux et juridiques innovants, pour limiter la spéculation, rééquilibrer les usages et favoriser un logement permanent et accessible. Le CESER propose ainsi d'activer un droit à l'expérimentation pour tester des outils fiscaux corrigeant les effets d'aubaine (fiscalité différenciée pour les résidences secondaires, alignement fiscal entre hôtels et meublés

de tourisme). Ces mesures visent à faire revenir la valeur créée par le foncier au service de l'intérêt général. Mais la pression foncière nécessite aussi des outils réglementaires (quotas de meublés de tourisme à Saint-Malo par exemple). Ces leviers doivent rester souples, territorialisés et faire l'objet d'évaluations pour adapter leur mise en œuvre.

## Accompagner les mutations par une mobilité renforcée

Enfin, la relocalisation, la densification ou la limitation du foncier constructible ne peuvent réussir sans une offre de mobilité renforcée. Le syndicat Bretagne Mobilités a un rôle structurant à jouer dans

l'interconnexion des territoires littoraux, rétro-littoraux et ruraux. Toutefois, un choc d'offre nécessite des moyens accrus, et le CESER appelle l'État à clarifier les leviers de financement des mobilités régionales.



## I CONCLUSION

À travers ce rapport, le CESER alerte sur une contradiction centrale : le littoral breton, bien que construit et attractif, reste inaccessible pour une part croissante de sa population permanente. Ce n'est pas tant une pénurie de logements qu'un **désajustement profond entre les usages**, les formes urbaines et les besoins. La réponse ne peut être simplement quantitative : construire plus ne suffira pas. Il faut revoir le modèle d'aménagement, **sortir de l'automatisme entre croissance foncière et développement territorial**.

**Deux défis majeurs se posent** : garantir l'accès au logement comme droit fondamental, en luttant contre les effets d'éviction persistants, et adapter les territoires à l'urgence écologique, notamment via la sobriété foncière. Le CESER plaide pour une planification stable, cohérente, territorialisée, et appelle à une mobilisation collective : des élus, des citoyens, des opérateurs publics comme privés. Penser le logement littoral, ce n'est pas seulement produire du bâti, c'est construire des lieux de vie soutenables, solidaires, habités et habitables durablement.

Rapporteur-es :  
Stéphanie LANOË ROUBAUT  
et Jean-Pierre VAUZANGES

Contact : Manon FOSSE,  
cheffe du pôle « Dynamiques territoriales et mobilités »  
[manon.fosse@ceser.bretagne.bzh](mailto:manon.fosse@ceser.bretagne.bzh)



**CESER**

Conseil économique, social  
et environnemental régional

Directeur de la publication :  
Patrick CARÉ  
Impression : Région Bretagne  
ISSN 2101- 6798

02 99 87 18 75  
[contact@ceser.bretagne.bzh](mailto:contact@ceser.bretagne.bzh)  
[linkedin.com/company/ceser-de-bretagne](https://linkedin.com/company/ceser-de-bretagne)  
[ceser.bretagne.bzh](http://ceser.bretagne.bzh)