

# Cap sur les îles bretonnes du Ponant : vers une meilleure reconnaissance des spécificités insulaires

Face aux difficultés spécifiques que rencontrent les habitant·es et les élu·es des îles, certains demandent une « loi îles du Ponant ».

Sans remettre en cause l'existence de ces spécificités, le CESER a souhaité s'interroger sur le moyen proposé : faut-il nécessairement en passer par la loi ?

Cette contribution au débat public, assortie de propositions, ancre la réflexion dans un débat plus large sur la reconnaissance des spécificités insulaires.



## Une demande légitime, mais un outil aux effets incertains

La demande d'intervention en faveur des îles du Ponant repose sur un diagnostic solide. Pour commencer, les difficultés rencontrées par les communes insulaires sont persistantes et structurelles. Certaines sont directement liées à la discontinuité géographique, d'autres sont partagées avec d'autres territoires, notamment ruraux ou littoraux.

A ces difficultés s'ajoute l'inadaptation de certaines dispositions de droit commun. Vu des îles, celui-ci présente en effet de nombreux angles morts. Dès lors, les difficultés des territoires insulaires ne relèvent pas de cas isolés, mais de l'inadaptation d'un cadre normatif pensé pour des territoires continus.

Une loi pourrait, en théorie, apporter une réponse plus transversale et cohérente, en stabilisant des adaptations aujourd'hui dispersées.

De plus, la mobilisation collective en faveur d'une telle loi, portée notamment par l'Association des îles du Ponant, constitue en soi un atout. Elle permet d'exprimer une parole unifiée, de construire des priorités partagées et de porter un plaidoyer lisible. Celui-ci ne se limite pas à une logique de compensation ponctuelle : il vise explicitement le maintien des fondamentaux de la vie à l'année et la neutralisation des effets de la discontinuité dans la durée.

Pour autant, le CESER invite aussi à considérer le fait qu'une loi créerait mécaniquement des effets institutionnels dépassant son périmètre initial.

Pour commencer, elle créerait un précédent. Et très vite, la question de l'extension se poserait. En effet, un tel texte établirait un cadre de référence appelé à faire jurisprudence pour d'autres territoires insulaires métropolitains, sans que ceux-ci aient été associés à son élaboration ni que leurs besoins, contraintes et attentes aient été pleinement pris en compte en amont. Le risque est alors celui d'une standardisation implicite : l'insularité pourrait être traitée à travers un prisme unifié, alors même qu'elle recouvre des réalités très hétérogènes, déjà en Bretagne.



© Jean-Marie Heidegger

Ceci conduit à l'identification d'un deuxième risque : soit la loi reste large et imprécise, au risque d'être peu efficace, soit elle devient technique et ciblée, au risque d'exclure certaines réalités ou de produire davantage d'inégalités entre les îles.

Troisième risque : ajouter une couche supplémentaire au millefeuille normatif. Une part des blocages actuels vient déjà de la complexité administrative. Une « loi îles » pourrait créer de nouveaux critères, procédures ou obligations, augmentant la charge des communes et renforçant la distance entre l'intention politique et l'action réelle.

Enfin, le CESER craint qu'une telle loi ne devienne un levier d'assouplissement du droit environnemental, notamment de la loi Littoral, au risque d'accroître les tensions (artificialisation, spéculation, fragilité écologique) et de compromettre les conditions du maintien d'une vie à l'année.

Ainsi, pour le CESER, la question n'est pas seulement d'adopter une loi, mais de clarifier son périmètre et ce qu'on en attendrait : reconnaissance symbolique, harmonisation des dispositifs, capacité de dérogation, ou réforme plus profonde de la manière dont l'État conçoit ses politiques publiques pour les territoires discontinus ?

## Pourquoi la comparaison à la loi Montagne revient-elle toujours ?

Adoptée en 1985, la loi Montagne identifie des contraintes physiques et fonctionnelles propres aux massifs (pente, climat, accessibilité), qui justifient des adaptations concrètes du droit commun, tant pour la construction que pour l'organisation des activités. Elle vise également à préserver des usages spécifiques à ces territoires, comme le pastoralisme, et s'appuie sur des catégories clairement définies (zonage, hameaux, UTN).

L'insularité est pour sa part plus difficile à traduire en critères juridiques : elle renvoie moins à des pratiques ou à des milieux spécifiques qu'à une contrainte transversale de discontinuité, ce qui explique que la revendication en faveur d'une « loi îles du Ponant » se cristallise souvent sur la question des marges de manœuvre face aux régimes de protection, notamment ceux de la loi Littoral et du droit environnemental.

La comparaison avec les îles doit donc être nuancée. Ce qui inspire souvent cette référence n'est peut-être pas tant le contenu précis de la loi Montagne que la méthode politique qu'elle incarne : la capacité d'un ensemble d'acteurs (élus, associations, administrations et représentants des territoires concernés) à faire émerger une reconnaissance nationale de spécificités territoriales.

Enfin, cet exemple invite à relativiser l'idée qu'une loi suffirait à résoudre les difficultés structurelles : malgré la loi Montagne, des tensions persistent sur l'accès aux soins, à l'école ou sur l'adaptation au changement climatique. La reconnaissance législative ne garantit donc pas automatiquement l'efficacité opérationnelle.

Ainsi, la comparaison avec la loi Montagne conserve une utilité, mais surtout comme outil d'analyse : elle oblige à clarifier les objectifs, les mécanismes et les effets attendus d'un texte dédié, au-delà du raisonnement consistant à dire que « puisqu'une loi existe pour la montagne, il en faut une pour les îles ».

## Préconisations

Le CESER interprète l'appel à une loi comme un signal politique et sociétal fort : celui d'une lassitude face à des difficultés connues depuis longtemps, régulièrement exprimées mais insuffisamment prises en compte. Cependant, son analyse l'amène à nuancer l'idée selon laquelle une nouvelle loi constituerait le levier le plus efficace. Il propose ainsi, à droit constant, des évolutions des outils régionaux qui pourraient contribuer à visibiliser les enjeux des îles du Ponant et constituer un premier pas vers une meilleure reconnaissance de leurs spécificités.

### → Prendre en compte les spécificités insulaires dans les actions de péréquation de la Région

Le CESER invite le Conseil régional à mieux intégrer les spécificités insulaires dans ses mécanismes de péréquation, notamment via la carte des capacités territoriales. Aujourd'hui, les communes insulaires y sont évaluées comme les autres communes de leur intercommunalité, ce qui invisibilise leurs contraintes propres. Cette évolution, réalisable sans modification législative, renforcerait l'équité et contribuerait à sécuriser les investissements essentiels au maintien d'une vie à l'année.

### → Mettre à l'agenda un schéma régional d'aménagement et de développement des îles

Le CESER propose de mettre à l'agenda l'élaboration d'un schéma régional dédié aux îles habitées, conçu comme un cadre stratégique de long terme, inspiré notamment de l'exemple des Îles-de-la-Madeleine (Québec).

Sans se substituer aux outils existants, ce schéma offrirait une vision globale et cohérente pour orienter l'action publique dans la durée. Il permettrait de mieux décliner le SRADDET en intégrant la discontinuité géographique, de hiérarchiser les priorités et d'adapter les objectifs selon les profils d'îles, dans une logique compatible avec la Breizh COP.

### → Constituer un cadre de dialogue élargi avec les régions composées d'îles habitées

Le CESER propose que le Conseil régional contribue à structurer un cadre de dialogue entre les régions

françaises concernées par des enjeux insulaires. Les îles bretonnes partagent avec toutes les autres des caractéristiques de discontinuité et d'éloignement ayant pour conséquences des difficultés liées à des dispositifs nationaux. Une approche isolée limite ainsi la capacité d'influence sur les arbitrages de l'État. Un dialogue interrégional permettrait de partager les diagnostics, de comparer les outils existants et de faire émerger des positions communes sur la continuité territoriale, les surcoûts ou l'adaptation des services publics. Cette dynamique renforcerait la visibilité des enjeux insulaires et pourrait nourrir les débats nationaux et parlementaires.

### → Inscrire la reconnaissance des spécificités insulaires parmi les thèmes des coopérations internationales

Le CESER propose d'inscrire la reconnaissance des spécificités insulaires parmi les thématiques des coopérations européennes et internationales de la Bretagne. Cette intégration permettrait de favoriser les échanges de pratiques et retours d'expérience, mais aussi de renforcer la capacité régionale à mobiliser des financements européens, notamment sur la transition énergétique, l'adaptation climatique ou l'économie circulaire.

### → Créer un réflexe insulaire dans les politiques de la Région

Le CESER invite le Conseil régional à développer un véritable « réflexe insulaire » dans ses politiques publiques, sous la forme d'une grille d'analyse permettant d'anticiper leurs effets sur les territoires en question.

Les auditions ont montré que l'insularité est encore trop souvent prise en compte a posteriori, lorsque des difficultés apparaissent, plutôt qu'en amont de la conception des dispositifs.

L'objectif serait d'intégrer systématiquement des questions simples dès la phase de décision. Une telle approche contribuerait à traiter les îles non comme des cas particuliers, mais comme des territoires intégrés aux politiques régionales ; à cet égard le CESER rappelle que nommer les îles, c'est les rendre visibles dans le débat et donc dans la décision.

### → Clarifier et unifier les données pour objectiver les surcoûts et les besoins

Le CESER invite le Conseil régional à engager un travail de clarification et d'unification des données relatives aux surcoûts et besoins des territoires insulaires. Car si les contraintes insulaires sont largement identifiées, elles demeurent insuffisamment objectivées dans des outils statistiques. Cette faiblesse limite la capacité à prioriser, programmer et argumenter l'action publique. Cette démarche viendrait compléter les travaux de l'Association des îles du Ponant, en intégrant l'évolution des coûts et des charges publiques.

## Conclusion

Au terme de cette analyse, le CESER souligne la singularité des îles habitées dans l'espace régional. Pour ces territoires, la discontinuité géographique ne constitue pas seulement un enjeu d'accessibilité : elle structure en profondeur l'organisation des services publics, les conditions de vie quotidienne, les équilibres économiques et démographiques, ainsi que les coûts supportés par les acteurs publics et privés.

Pour autant, l'insularité ne saurait tout expliquer. Une partie des difficultés observées renvoie à des dynamiques plus larges, partagées par d'autres territoires littoraux ou ruraux.

Dans ce contexte, la question n'est pas uniquement celle d'une reconnaissance institutionnelle supplémentaire, mais celle de la capacité des politiques publiques à produire des effets concrets. Les outils existent déjà, mais leur dispersion, leur hétérogénéité et leur insuffisante territorialisation limitent leur efficacité. L'enjeu central réside donc dans leur articulation, leur lisibilité et leur adaptation.

Les expériences européennes et internationales montrent d'ailleurs que les réponses les plus efficaces combinent reconnaissance, gouvernance adaptée, production de données fiables et capacité d'ajustement des politiques publiques. Elles rappellent surtout qu'aucun cadre juridique, à lui seul, ne suffit à transformer les réalités territoriales.

Ainsi, la trajectoire des îles bretonnes dépendra moins de la création de nouveaux dispositifs que de la consolidation d'une action publique cohérente, capable d'intégrer l'insularité comme paramètre structurant des politiques régionales et nationales.

Rapporteur-es :  
Jean KERHOAS  
et Valérie LEMARCHAND

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)