

Préface

Le livre de Daniel Cueff arrive à point. Au moment où le Premier Ministre, Manuel Valls, s'apprête à modifier la carte des régions et à engager une nouvelle réforme territoriale, la Bretagne semble plus que jamais à la croisée des chemins. Fidèle à son histoire et à la République, forte de sa capacité d'action collective, la Bretagne se doit d'être pionnière dans la nouvelle organisation territoriale qui va bientôt s'écrire.

Or, dans un monde toujours plus globalisé où les grandes métropoles jouent un rôle grandissant, une région comme la Bretagne ne peut préparer son avenir en reconduisant une organisation obsolète et inadaptée face aux défis contemporains. Doit-elle en effet poursuivre dans la voie du saupoudrage des ressources publiques vers une multitude de collectivités territoriales et d'établissements publics ou, au contraire, réduire son nombre d'échelons pour rendre les interventions plus efficaces et les services publics mieux adaptés ?

Pour assurer une nécessaire transition économique, écologique et sociétale et pénétrer dans un monde nouveau, il faut que cette région, comme d'autres, change de logiciel politique et d'organisation territoriale. Bien sûr, la Bretagne a besoin des locomotives économiques que sont ses villes et bassins d'emploi dynamiques. Mais elle a aussi besoin d'une collectivité puissante, comme d'une Assemblée de Bretagne aux

compétences renforcées et élargies, afin d'organiser tout à la fois son essor et sa cohérence interne.

Au moment où le gouvernement en place joue les apprentis sorciers confondant allègrement taille et puissance, tripatouillage partisan et dessein modernisateur, l'ouvrage de Daniel Cueff est précieux. Il contribue à redonner du sens et un chemin à cette réforme dans une France tétanisée par la peur du changement. Si elle en a la force collective, la Bretagne a en effet tous les atouts pour devenir un laboratoire expérimental d'une régionalisation modernisatrice, une région pionnière qui construise la France girondine de demain.

Romain Pasquier
Directeur de recherche au CNRS
Professeur à Sciences-Po Rennes

Préambule

Un premier pas vers le fédéralisme

« J'ai l'habitude de dire que la décentralisation depuis qu'on en parle en France, depuis même les années 1982, 1983, la décentralisation Defferre, ce n'est rien d'autre, quand on y réfléchit un peu, quand on regarde dans le détail de ce qui se passe, qu'une adaptation de la centralisation jacobine à l'heure, je le disais à une certaine époque, du TGV, à l'heure d'internet aujourd'hui. »

Gustave Alirol
Régions et Peuples Solidaires

La veille de son discours de Rennes¹, le 13 décembre 2013, à l'occasion de la signature du Pacte d'avenir breton, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a déclaré publiquement être « prêt à aller plus loin sur la régionalisation » et « même à passer par la voie de l'expérimentation en Bretagne ». Il a réaffirmé et précisé son point de vue dans une interview accordée au Monde daté du 24 janvier 2014 : « Le territoire français n'est pas uniforme. Il peut y avoir des schémas variables. Je me suis prononcé pour une expérimentation en Bretagne. Il faut faire confiance à la démocratie et accepter la diversité. Cela n'empêchera pas la France de rester une et indivisible ».

1. 20minutes.fr, « Régionalisation en Bretagne : Ayrault prêt à "l'expérimentation" ».

Préambule

Cette déclaration a ouvert la voie à un projet législatif en faveur d'une régionalisation ambitieuse et la possibilité de développer une orientation spécifique pour la Bretagne. Dans le cadre d'un projet de loi sur l'affirmation des Régions un chapitre 1^{er} sur les dispositions spécifiques à la Bretagne, à l'instar de la métropole Ile de France ou mieux encore un livre spécial à l'instar de la métropole de Lyon, est en effet tout à fait envisageable.

Dans la loi MAPAM du 27 janvier 2014, les villes de Rennes et de Brest accèdent au statut de métropole mais sans jouir d'un statut particulier à l'instar des métropoles de Paris, Lyon et Marseille. Pour autant, le renforcement des métropoles dans le paysage institutionnel français a pour ambition de permettre le développement de quelques territoires urbains vecteurs de croissance. Les départements et le réseau des villes moyennes en Bretagne qui demeurent les institutions socles des territoires ruraux, sont objectivement affaiblis. On peut douter de la capacité des pôles ruraux à freiner ce déclin. L'expression « bouclier rural » est d'ailleurs d'inspiration purement défensive. Or, il est reconnu que la Bretagne se caractérise par un ensemble cohérent, qui n'est pas fait d'oppositions mais de complémentarités, un ensemble identifié en France et à l'étranger.

La Bretagne comme entité régionale représente le seul niveau de cohérence possible des dynamiques et politiques déployées par l'action publique, qu'elles soient économiques, sociales, culturelles... La création d'une collectivité territoriale unique à statut particulier regroupant les conseils départementaux bretons et le conseil régional de Bretagne présente le double intérêt d'améliorer l'efficacité de l'action publique et de permettre un nouvel élan démocratique dans une relation renforcée entre un niveau institutionnel intermédiaire indispensable – la collectivité territoriale de Bretagne en termes

de stratégie et de lissage de l'intervention publique- et la base communale, niveau d'expression démocratique par excellence.

Si la Bretagne n'est pas une île, elle est une presqu'île avec des particularités régulièrement mises en avant : le trait de côtes le plus important de France, un éloignement des centres d'échanges européens, deux langues parlées et écrites mais menacées d'extinction – le breton et le gallo –, une culture et une histoire originale, un bassin hydrographique cohérent... Ces différences, bien réelles, ancrées dans le quotidien des habitants de Bretagne, nécessitent au nom de l'égalité, valeur socle de l'aménagement du territoire, une approche spécifique pour répondre aux problématiques posées : s'ouvrir à l'Europe et au Monde par la mer, mieux gérer notre façade maritime, développer de nouvelles dynamiques économiques à partir de la mer et de la côte, faire du développement de la langue bretonne un atout culturel et économique notamment par le développement d'une télévision bretonne et de programmes de créations ambitieux, permettre à la Bretagne d'améliorer la qualité environnementale des déplacements par la route et développer des moyens alternatifs, maritimes et ferroviaires, instaurer un système éducatif original intégrant les langues de Bretagne et son histoire, répondre de manière pragmatique aux enjeux écologiques...

Cette proposition d'évolution institutionnelle ou de renouvellement des institutions démocratiques prend son sens dans le cadre élargi de la société démocratique, enracinée dans la proximité communale et ouverte au monde via notamment les réseaux dont il faut souligner ici et tout de go qu'ils ne portent pas intrinsèquement en eux la marque de la tolérance¹.

1. Le racisme, la xénophobie, le vote extrême n'ont pas fléchi avec l'explosion des échanges Internet qui ne connaissent pourtant pas de frontières physiques.

Préambule

Du plus petit au plus grand, ce n'est pas une histoire d'échelle ou de nombre qui se joue au risque sinon d'aller vers l'hyper concentré et l'insignifiant, c'est la question du sens commun. Exister et développer des solidarités reposent sur la culture de l'égalité au sens toquevillien du terme (« la société des égaux »). L'institution doit être vécue pour ce qu'elle est avant tout, un instrument et non une fin, un lieu de régulation reconnue par la société et dont le discours nécessairement rassurant doit être critiqué par cette même société. Elle doit par conséquent être comprise et abordable, légitime et pour ce faire, son imaginaire social sans cesse réinterrogé.

Un projet d'affirmation des régions est nécessaire mais pour qu'il ne soit pas uniquement perçu par les citoyens comme une affaire technique, il doit s'accompagner d'une vision politique régionaliste qui ne peut être la même en Bretagne, en Alsace, en Auvergne ou ailleurs. Il n'y a par conséquent pas de projet de régionalisation sérieux et « palpable » par la population sans affirmation du fédéralisme, sans reconnaissance des spécificités des territoires de la République, sans renforcement des autonomies locales.

Notre proposition d'un texte législatif spécifique pourrait s'inscrire dans une loi baptisée « projet de loi d'affirmation des régions et de renforcement de l'autonomie locale ».

Elle est aussi, au-delà de la conviction régionaliste qui est la mienne en tant qu'écologiste, une façon de répondre positivement à l'une des revendications portées récemment par le mouvement social des Bonnets Rouges, le fameux « décider au pays » identifié comme un impératif pour « vivre et travailler au pays ».

Rappel de l'article 72 de la Constitution :

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

Rappel de l'article L.4124-I du code des collectivités :

« Une région et les départements qui la composent peuvent, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives ».

Rappel de l'article L. 4122-I-I du code des collectivités :

« Un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe ».

Ces deux articles sont complétés comme suit depuis l'adoption de la loi de la modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles :

« La demande de modification est inscrite à l'ordre du jour du conseil général, par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, et du Conseil régional, par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres ».