



# Cercle Pierre Landais

Institutions et politiques publiques  
Un nouvel âge d'or pour la Bretagne

## Institutions

## Réorganisation territoriale

Le président du Cercle Pierre Landais  
janvier 2009

*L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.*

*Article I-2 du projet de  
Traité de Constitution Européenne*

*Projet de traité modificatif, nouvel Article 2 du traité de l'Union européenne, selon les documents approuvés lors de la Conférence intergouvernementale du 18 octobre 2007 à Lisbonne*



*Illusion Jacobine : où qu'ils vivent dans le monde, tous les hommes seraient les mêmes, devraient être soumis aux mêmes statuts, obéir aux mêmes règles. Au sein des nations, il leur faudrait ne pas se rassembler en fonction de leurs croyances et de leurs traditions, mais se fondre dans une communauté unique ; puisque, malgré leurs convictions et leurs histoires différentes, ils seraient identiques, l'idée même d'un choc des civilisations serait dangereuse, voire scandaleuse.*

*La réalité est tout autre. L'uniformité obligatoire, c'est le mépris de la personnalité, le rejet de l'originalité des peuples et des civilisations. L'universalisme, c'est la générosité, le sentiment de la fraternité qui unit tous les hommes, au-delà de leurs différences ; il ne contredit en rien, tout au contraire, le respect de la diversité. Pour demeurer un acteur de l'Histoire, la France doit se fixer pour tâche d'y aider. Jadis, elle a inventé pour l'humanité entière un idéal, le plus noble qui ait jamais été avec l'idéal chrétien, l'universalisme. Elle doit, pour le préserver, éviter qu'il ne soit confondu avec l'uniformité. C'est un défi autrement plus difficile à assumer que celui de se proposer aux autres en modèle.*

*Edouard Balladur  
La fin de l'illusion jacobine  
Fayard, 2005.*

*La Charte incarne même l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre d'achoppement d'une démocratie véritable.*

*Charte européenne de l'autonomie locale  
(STE n° 122)*

*Rapport explicatif*

<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/122.htm>



## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>4</b>
<b>PRESENTATION</b> .....	<b>5</b>
<b>L'HERITAGE DE LA REVOLUTION FRANÇAISE</b> .....	<b>5</b>
<b>LES NOUVELLES INSTITUTIONS, DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE</b> .....	<b>6</b>
LES REGIONS .....	6
LES PAYS .....	7
COMMUNAUTES DE COMMUNES .....	7
<b>VERS LA CLARIFICATION ET L'EFFICACITE INSTITUTIONNELLE</b> .....	<b>9</b>
L'ENCHEVETREMENT INSTITUTIONNEL .....	9
LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE .....	10
SUBSIDIARITE .....	10
<i>Définition</i> .....	10
<i>L'article 72 de la Constitution française</i> .....	10
NIVEAUX .....	11
<b>TERRITOIRES</b> .....	<b>12</b>
BRETAGNE REUNIE.....	12
PAYS .....	13
<b>ASSEMBLEES ET ELECTIONS</b> .....	<b>16</b>
PARLEMENT EUROPEEN.....	16
ASSEMBLEE NATIONALE.....	16
CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE .....	17
CONSEIL DE PAYS.....	17
CONSEIL DE COMMUNAUTE DE COMMUNES .....	17
<b>ETAPES</b> .....	<b>17</b>
PRINCIPES CALENDAIRES .....	17
REUNIFICATION REGIONALE .....	18
<i>Fusion des administrations régionales et préfectorales</i> .....	18
<i>Aspects territoriaux</i> .....	20
<i>Transfert des ressources budgétaires de l'Etat vers la Région</i> .....	20
DES DEPARTEMENTS AU PAYS .....	20
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>20</b>
<b>ANNEXE A : PAYS DE BRETAGNE</b> .....	<b>22</b>



## PRESENTATION



Carte de Bretagne de 1690

L'organisation territoriale de la Bretagne a constamment évolué au cours de son histoire. Elle doit à nouveau s'adapter aux enjeux d'aujourd'hui<sup>1</sup> : à la suite de l'échec de la régionalisation et le demi-succès de la création des pays, il est à nouveau nécessaire de repenser l'organisation territoriale pour donner à la Bretagne et aux Bretons les moyens d'un nouvel âge d'or.

### L'HERITAGE DE LA REVOLUTION FRANÇAISE

L'organisation territoriale de la Bretagne reste fortement marquée par les institutions issues de la Révolution française. Lors de la nuit du 4 août 1789, les députés de l'Assemblée nationale constituante, abolissent les droits féodaux, et en même temps, les institutions issues de la Royauté. Les institutions duciales qui ont survécu à l'Edit d'Union de 1532, en particulier les Etats de Bretagne et le Parlement (Cour de justice) disparaissent<sup>2</sup>.

La Bretagne, est alors délimitée en cinq départements et en 260 cantons. Les députés bretons préservent, au travers du découpage en départements, les limites territoriales du Duché de Bretagne, parmi les plus stables d'Europe depuis un millénaire.

---

<sup>1</sup> L'histoire de l'évolution territoriale est décrite dans les deux ouvrages de référence : Alain Penneç, De la Bretagne aux départements, histoire d'un découpage, Skol Vreizh, 1989, et Philippe Jouët, Kilian Delorme, Atlas historique des pays et terroirs de Bretagne, Skol Vreizh.

<sup>2</sup> La Cour de justice conserve toujours aujourd'hui son territoire juridictionnel, malgré la réforme de la carte judiciaire de 2008.



Les cinq départements de la Bretagne, issus de la Révolution française<sup>3</sup>

## LES NOUVELLES INSTITUTIONS, DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Depuis la seconde guerre mondiale, trois niveaux institutionnels ont été intercalés dans l'édifice institutionnel issu de la Révolution française : la Région, les Pays et les Communautés de communes.

### Les Régions

Le découpage actuel de la Bretagne résulte d'une décision administrative du gouvernement français dit « de Vichy » du 30 juin 1941, inspirée d'un découpage administratif de l'armée allemande d'occupation. La V<sup>ème</sup> République a repris ce découpage de la Bretagne en 1955, en tant que « circonscription d'action régionale », devenue par la suite la région administrative Bretagne. Dès cette époque, les Bretons ont protesté contre ce découpage. Sa reprise en 1955 est une décision antidémocratique qui reste maintenue contre les vœux de réunification exprimés par les Bretons pendant la guerre et suite à la décision de 1955.

<sup>3</sup> D'après [www.geobreizh.com/breizh/fra/cartes-libres.asp](http://www.geobreizh.com/breizh/fra/cartes-libres.asp)

## Les pays



Les pays « Loi Voynet » (d'après [www.geobreizh.com](http://www.geobreizh.com))

Les pays sont issus de la loi du 4 février 1995, dite loi Pasqua ou LOADT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire) qui instaure des territoires caractérisés par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. La loi Pasqua est complétée par l'article 25 de la loi du 25 juin 1999, Loi d'Orientation de l'Aménagement Durable du Territoire dite loi Voynet- (Décret d'application n° 2000-909 du 19 septembre 2000 paru au Journal Officiel le 20 septembre 2000). La loi Voynet ambitionne de faire du pays un véritable territoire de projet, fondé sur une volonté locale.

La Bretagne s'est dans sa presque totalité constituée en pays, à l'exception de la zone Nantes-Saint-Nazaire. On constate en région Bretagne administrative, une synergie exemplaire entre les institutions de la Région et les pays, quand bien même on constate une certaine dispersion entre pays, en termes de population, superficie et potentiel économique.

### Communautés de communes

La communauté de communes permet aux communes de se regrouper de façon à exercer en commun certaines compétences définies par la loi du 6 février 1992, modifiée par la loi du 12 juillet 1999, puis la loi du 27 février 2002.

Les dispositions correspondantes sont reportées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) dont l'article L. 5214-1 apporte la définition suivante : « La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. »

Comme pour les pays, la Bretagne s'est mobilisée pour se constituer en pays. Plus que pour les pays, on constate une dispersion des communautés en tailles, certaines d'entre elles restant même isolées à ce jour.



Carte des communautés de communes selon Geobreizh en langue bretonne <sup>4</sup>



La même carte en français <sup>5</sup>

<sup>4</sup> <http://www.geobreizh.com/breizh/bre/kartenn-kumuniezhioù.asp>

<sup>5</sup> <http://www.geobreizh.com/breizh/fra/carte-epci.asp>





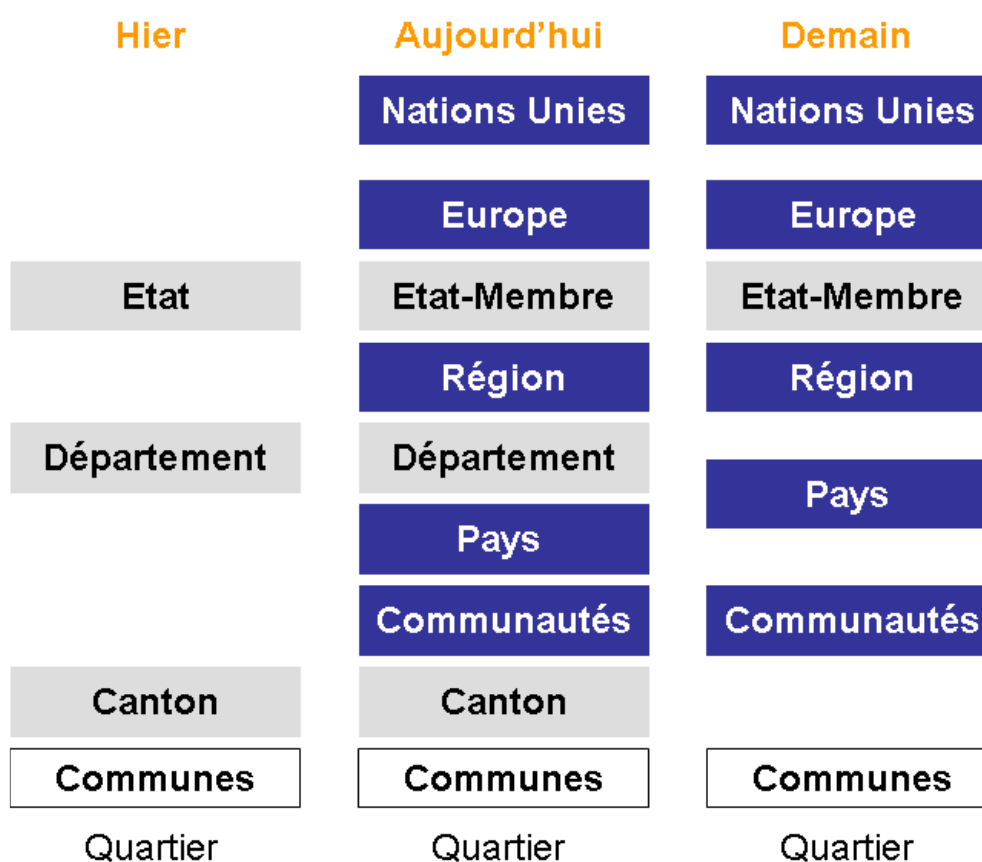
## VERS LA CLARIFICATION ET L'EFFICACITE INSTITUTIONNELLE

*Il n'existe pas de centralisme démocratique  
Morvan Lebesque*

### L'enchevêtrement institutionnel

L'introduction des différents niveaux institutionnels depuis la seconde guerre mondiale ne s'est pas accompagnée de la suppression des niveaux antérieurs, de sorte que l'on aboutit à un enchevêtrement d'autant plus marqué que se sont aussi ajoutés depuis cette même période :

- L'Union européenne, vers qui les Etats-membres ont transféré une partie de leur souveraineté et qui ont vocation à en transférer davantage avec le Traité de Lisbonne,
- Les Nations-Unies et ses agences qui sont devenues un échelon de régulation dont la crise actuelle démontre si besoin la nécessité.



### L'enchevêtrement institutionnel

L'enchevêtrement institutionnel résultant de l'introduction des nouveaux niveaux rend illisible le fonctionnement des institutions. Il est contraire à la démocratie et dévalorise la légitimité des élus. Ce constat du désordre actuel est quasiment unanime.

L'enchevêtrement institutionnel est en opposition au principe de subsidiarité, qui conduit à attribuer une responsabilité administrative au niveau adéquat, encore faut-il que le nombre de niveaux soit lui-même adapté, ni trop élevé ni insuffisant. Tout le monde s'accorde sur le nombre trop élevé de niveaux actuels, si ce n'est sur les niveaux à supprimer.

Les niveaux issus de la Révolution ont été définis selon une logique qui aujourd'hui n'est plus pertinente ni adaptée aux évolutions survenues depuis cette époque.

Les nouveaux niveaux depuis la seconde guerre mondiale (Région, Pays, Communautés de communes), quoique imparfaitement mis en place, répondent aux problématiques d'aujourd'hui. Les questions qui se posent maintenant sont :

- La suppression des niveaux obsolètes,
- Le renforcement des nouveaux niveaux, avec dans le même temps, la finalisation des découpages territoriaux, en se conformant au principe de la charte européenne de l'autonomie locale.

## **La charte européenne de l'autonomie locale**

Selon la Charte européenne de l'autonomie locale émise par le Conseil de l'Europe en 1985<sup>6</sup>, que la France a signée le 30 juin 2006, pour entrée en vigueur au 1er mai 2007, il appartient aux élus locaux de définir et mettre en place les institutions qui répondent aux besoins et aux aspirations des populations concernées :

### **Article 3 de la Charte de l'autonomie locale**

**1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.**

**2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux.**

Il appartient donc aux élus de Bretagne, à tous les niveaux, de prendre l'initiative de la mise en place des institutions répondant aux attentes des Bretons, en tenant compte de l'urgence et des défis immédiats imposés par les différentes crises en cours.

## **Subsidiarité**

### *Définition<sup>7</sup>*

La subsidiarité consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Ce principe a été introduit dans le droit communautaire par le traité de Maastricht. Cependant, son existence est plus ancienne : on en retrouve déjà l'esprit chez Aristote ou Saint Thomas d'Aquin. Il régit également les rapports entre l'État et les Länder en République Fédérale d'Allemagne.

Le principe de subsidiarité répond à un souci de démocratie, les décisions devant être prises le plus près possible des citoyens.

Le traité de Lisbonne prévoit la consécration du principe de subsidiarité comme principe fondamental de l'Union aux côtés des principes d'attribution et de proportionnalité.

### *L'article 72 de la Constitution française*

La réorganisation des institutions en Bretagne proposée dans ce document sera compatible de la Constitution française selon son Article 72, après sa modification du 28 mars 2003 qui prend en compte le principe de subsidiarité européen et le nouveau principe d'une organisation décentralisée de l'Etat français<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/122.htm>

<sup>7</sup> Selon : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/fonctionnement/france-ue/qu-est-ce-que-principe-subsidiarite.html>

<sup>8</sup> Constitution de la République française de 1958, Art. 72. - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.



On peut considérer que l'enchevêtrement institutionnel actuel est anticonstitutionnel.

## Niveaux

La réorganisation territoriale de la Bretagne doit identifier :

- un nombre de niveaux cohérents, limité au strict nécessaire,
- selon une architecture telle que chaque découpage d'un niveau constitue un ensemble homogène d'entités du niveau inférieur.

Les niveaux souhaitables, internes à la Bretagne, apparaissent être :

- La Bretagne, dans son intégralité historique,
- Les Pays,
- Les communautés de communes,
- Les communes.

Ce qui permet de passer d'une entité territoriale par sous-ensemble d'entités du niveau inférieur de l'ordre de 10 à 15 :

	Actuel	Futur
Départements	5 départements	~15 pays
Pays	~28	
Communauté de communes	142 28,8 / départements	142 10 / Pays
Communes	1495 (10,5 / Communauté de communes)	

Ces trois niveaux constituent les principaux niveaux de déclinaison des fonctions électorales et administratives. Ils permettent de mettre en œuvre le principe de subsidiarité à l'intérieur de la Bretagne.

La question pourrait se poser de maintenir dans certains pays le niveau des communautés de communes : cette question pourra être abordée dans un second temps.

Ainsi la Bretagne pourra se décomposer :

- Selon un ensemble objectif d'environ une quinzaine de pays, sur une base CELIB par exemple, après une phase d'optimisation de la configuration actuelle en 28 pays,
- selon un ensemble d'environ 10 communautés de communes et 100 communes en moyenne par pays.

Ce principe conduit à mener une double réorganisation, territoriale et administrative.

---

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

COMMENTAIRE : cet article 72 ne peut contrevenir à la Charte européenne de l'autonomie locale.

## TERRITOIRES

### Bretagne réunie<sup>9</sup>

*Le conseil général de Loire-Atlantique constate que le fort sentiment d'appartenance des habitants de Loire-Atlantique à la Bretagne historique est une réalité  
Vœu adopté à l'unanimité moins une voix par le conseil général de Loire-Atlantique du 22 juin 2001*

*Le conseil régional de Bretagne réaffirme son vœu voté en 1997 en faveur de la réunification de la Bretagne  
Vœu adopté à l'unanimité par la Région Bretagne le 2 juillet 2001*

Les vœux en faveur de la réunification de la Bretagne, ont été réaffirmés par le conseil régional de Bretagne et le conseil général de Loire-Atlantique en juin et juillet 2001 confirmant à cette occasion l'ensemble des vœux précédemment émis depuis 1997.

L'Etat n'a pas répondu à ce jour aux demandes de ces deux assemblées: selon la « logique » qui prévaudrait aujourd'hui, il appartiendrait en effet depuis 2001 au ministère de l'Intérieur de donner suite à la demande de l'ensemble des Bretons. La suite de la procédure reste imprécise quant à ses modalités et ses étapes.

#### Des coopérations déjà existantes :

- La région de Bretagne actuelle et le département de Loire-Atlantique s'associent déjà depuis 2005 dans le cadre d'une Commission Mixte réunissant les deux collectivités. Elles collaborent déjà en particulier dans les domaines culturel et touristique, avec l'Office de la langue bretonne qui couvrira les cinq départements de même que la Région Bretagne adhérera à l'Etablissement Public de Coopération Culturelle « Arc'Antique », laboratoire spécialisé dans la restauration et la conservation du patrimoine mobilier et immobilier.
- Il est envisagé l'accueil d'entreprises et d'éditeurs phonographiques de Loire-Atlantique sur le stand Bretagne lors du prochain Midem (Marché International du Disque et de l'Edition Musicale) en janvier 2007.
- Le Comité Départemental du Tourisme de Loire-Atlantique et le Comité Régional du Tourisme de Bretagne ont aussi convenu de rapprocher leurs activités. Les parcs et jardins et les petites cités de caractère pourraient désormais faire l'objet d'opérations communes de promotion.
- Le tour de Bretagne cycliste a fait étape le 28 avril 2006 à Saint-Gildas-des-Bois en Loire-Atlantique. Le tour de Bretagne à la voile fera étape en Loire Atlantique en 2007, à Piriac-sur-Mer qui sera lieu d'arrivée d'une étape et lieu de départ de la suivante.
- La Région Bretagne a souhaité associer le département de Loire-Atlantique à la semaine d'animation de la Bretagne à Paris qui aura lieu en septembre 2007.
- Ces coopérations institutionnelles, qui rejoignent de nombreuses initiatives associatives, font de la réunification une réalité à parachever, répondant ainsi au souhait profond des Bretons.

---

<sup>9</sup> Le « Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, présenté par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, Députés, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1153.pdf>) appelle les remarques suivantes :

1) ces députés ne font pas mention de la Charte européenne de l'autonomie locale et de sa signature par la France. Leur rapport comporte de bonnes idées, mais risque de conduire à une complexification de l'organisation territoriale plutôt qu'à une simplification.

2) on trouve, p. 85, l'affirmation suivante : « Dans certains cas, des demandes peuvent refléter des revendications régionalistes ou autonomistes plus ou moins explicites, qui n'ont pas pour premier objet la simplification (telles que la création d'un département du Pays basque, d'un département du Hainaut ou encore d'une région savoyarde, le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne). » Il y a sans doute lieu de comprendre dans cette affirmation des deux députés, que les vœux des représentants des Bretons pour la réunification s'inscrivent dans l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale.



## Article 5 Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

En tenant compte :

- Des vœux de 2001 du Conseil régional de Bretagne et du Conseil général de Loire-Atlantique,
- De l'article 5 de la charte européenne de l'autonomie locale

Il y a lieu de considérer que la réunion de la Bretagne dans le cadre d'une collectivité territoriale unique répond à une aspiration légitime des Bretons. La réunification sera la réparation d'un abus administratif et d'un déficit de démocratie.

La réunification doit tenir compte de ses conséquences sur les collectivités territoriales voisines de la Bretagne. Le schéma le plus communément admis consiste en :

- La réunification des deux régions normandes,
- La création de deux régions, Val de Loire et Poitou-Charentes.



Pierre-Yves Le Rhun (Bretagne réunie<sup>10</sup>)

## Pays

Le cadre territorial de la Bretagne étant restauré dans ses limites répondant aux vœux des assemblées bretonnes, il y a surtout lieu de travailler l'échelon intermédiaire entre la Bretagne dans son ensemble et les communautés de communes. Deux niveaux principaux se font actuellement concurrence :

- Les départements, de grande taille par rapport à la Bretagne<sup>11</sup>,
- Les pays selon les lois Pasqua-Voinet, qui apparaissent trop nombreux.

Le schéma des pays présente dans son état actuel deux défauts :

- Il n'est pas achevé en Loire-Atlantique : la zone Nantes - Saint-Nazaire n'est pas constituée en pays. La zone résiduelle Nantes - Saint-Nazaire peut donner lieu à 2

<sup>10</sup> [www.cuab.org](http://www.cuab.org)

<sup>11</sup> Voir Loeiz Laurent, La fin des départements, le recours au pays, Presses universitaires de Rennes, 2002 et Louis Ergon et Loeiz Laurent « Vivre au pays : comment guérir le mal français de la concentration des hommes, de l'argent, du pouvoir », Le cercle d'or, 1977 et Loeiz Laurent, « La fin des départements, le recours au pays », Presses Universitaires de Rennes, 2002.

voire trois pays au sens des lois Voynet-Pasqua. On retient dans la suite de ce document deux pays : le pays de Saint-Nazaire et le pays de Nantes (il appartient aux citoyens de cette zone de se prononcer, par la voix de leur représentants au conseil général de Loire-Atlantique sur ce découpage),

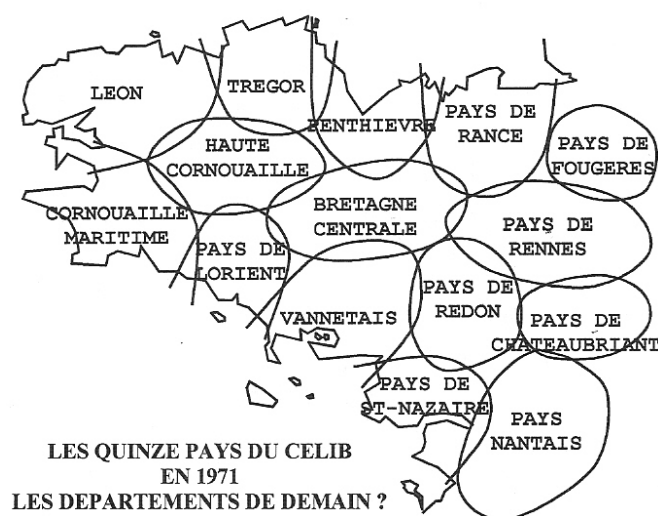
- Le nombre de pays de Bretagne, apparaît élevé (21 en région Bretagne administrative + 5 pays constitués en Loire-Atlantique, plus deux pays arbitrairement définis pour les besoins de ce rapport, soient 28 pays)

La finalisation de la définition des pays de Bretagne devrait s'effectuer selon les objectifs exprimés dans le Livre vert sur la cohésion territoriale<sup>12</sup>, soumis à consultation par la Commissaire européenne Danuta Hübner du 06.10.2008 au 28.02.2009 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/consultation\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_fr.htm)). Le livre vert met en avant trois objectifs particuliers :

- Concentration: gommer les écarts de densité,
- Relier les territoires et maîtriser les distances,
- Coopération: surmonter les divisions.

Les Bretons ont déjà démontré leur capacité à faire leurs ces objectifs à l'occasion de la définition des pays et de l'intercommunalité, même si globalement, l'état des lieux est perfectible.

La redéfinition des pays peut s'inspirer, de l'esquisse initiée par le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB) dans les années 60 à 70<sup>13</sup> :



Source : Bretagne : une ambition nouvelle

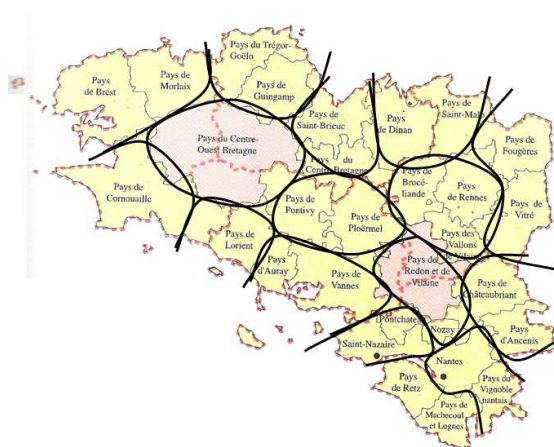
Esquisse des Pays de la Bretagne par le CELIB

<sup>12</sup> COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ DES RÉGIONS ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/paper\\_terco\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_fr.pdf)).

<sup>13</sup> par Joseph Martray.

En tenant des découpages actuels et de l'esquisse du CELIB (voir plus haut), on obtient une liste de nouveaux pays potentiels:

<b>Chef-lieu</b>	<b>Pays</b>	<b>Pays actuel</b>
Brest	Leon	Pays de Brest Pays de Morlaix
Carhaix	Haute-Cornouailles (Poher)	Pays du centre-ouest
Châteaubriant	Pays de Châteaubriant	Pays de Châteaubriant Pays de Nozay
Fougères	Pays de Fougères	Pays de Fougères Pays de Vitré
Guingamp-Lannion	Tregor	Pays du Trégor-Goëlo Pays de Guingamp
Locminé	Bretagne centrale	Pays de Ploërmel Pays de Pontivy
Lorient	Pays de Lorient	Pays de Lorient
<b>Nantes</b>	Pays nantais	Nantes-Saint-Nazaire (ouest) Pays du vignoble nantais Pays d'Ancenis
<b>Quimper</b>	Cornouaille maritime	Pays de Cornouailles
Redon	Pays de Redon	Pays de Redon Pays de Nozay
<b>Vannes</b>	Pays de Vannes	Pays d'Auray Pays de Vannes
<b>Rennes</b>	Pays de Rennes	Pays de Brocéliande Pays de Rennes Pays des vallons de Vilaine
<b>Saint-Brieuc</b>	Penthièvre	Pays de Saint-Brieuc Pays du centre-Bretagne
Saint-Malo	Pays de Rance	Pays de Saint-Malo Pays de Dinan
Saint-Nazaire	Pays de Saint-Nazaire	Nantes-Saint-Nazaire (est) Pays de Pontchâteau
Retz	Pays de Retz	Pays de Machecoul et Lognes Pays de Retz



Esquisse de regroupement des pays actuels<sup>14</sup>

<sup>14</sup> D'après « la Bretagne réunifiée, une véritable région européenne ouverte sur le monde », Les portes du Large, Joseph Martray et Jean Ollivro, 2001, p. 49.

Les élus peuvent s'inspirer de cette proposition pour examiner les synergies et les solidarités à rendre possible par un découpage administratif adapté. Ce découpage doit présenter une certaine cohérence et stabilité dans la durée, selon les objectifs du Livre vert.

## ASSEMBLEES ET ELECTIONS

### Parlement européen

Pour les régionales 2009, la Bretagne fait partie d'une circonscription OUEST (de la France) qui comprend les régions administratives actuelles Bretagne, Pays-de-Loire et Poitou-Charentes<sup>15</sup>. L'ensemble de ces régions élira 10 députés au parlement européen.

La réunification permettra la représentation de la Bretagne par ses propres députés européens, selon une circonscription unique et des listes au suffrage universel majoritaire à un tour correspondant à son nombre de députés.

Ce nombre de députés, en tenant compte des ratios de population française (78 députés européens pour 63,8 millions d'habitants), est de 5 députés. A titre de comparaison, l'Irlande élit 13 députés européens alors que sa population est comparable à celle de la Bretagne<sup>16</sup>

## ZONES ÉLECTORALES ET RÉGIONS FRANÇAISES



### Assemblée Nationale

Aux législatives, la Bretagne élit 37 députés pour ses 5 départements. Après sa réunification et la redéfinition des pays, la Bretagne continuera à élire ses 37 députés, en tenant compte alors de la représentativité des pays. Ce qui conduira à ce qu'un pays élise un, deux, trois ou quatre députés au prorata de sa population.

<sup>15</sup> <http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/fr/yourvoice/fr/law.html>

<sup>16</sup> [www.europarl.ie/irish.html](http://www.europarl.ie/irish.html)



## **Conseil régional de Bretagne**

Actuellement, la région administrative Bretagne élit 83 conseillers régionaux. Après sa réunification, la Bretagne élira au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel, selon des circonscriptions correspondant à ses pays des conseillers au Conseil régional de Bretagne environ 100 parlementaires.

Sur cette base de 100 députés pour 15 pays, en moyenne 7 députés, à harmoniser au prorata de la population des pays. La Bretagne comptant 4,4 millions d'habitants, 1 député représentera alors environ 40000 habitants.

## **Conseil de pays**

Les pays sont eux-mêmes subdivisés en communautés de communes. Les conseillers de pays représenteront la communauté de communes, sur une base 1 conseillers de pays pour 10 000 habitants (soient environ 430 conseillers de Pays, pour 15 pays, une moyenne de 29 conseillers par Pays).

## **Conseil de communauté de communes**

Après la réunification, dans un premier temps, on conserve le découpage actuel en communautés de communes, terme générique pour communautés de communes, communautés d'agglomération et communauté urbaine, dont les statuts seront unifiés.

Cependant, ce découpage pourra évoluer de façon à optimiser les regroupements de communes, ce qui a vocation à être discuté patiemment et dans un esprit de concertation.

Les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux. Le maire continue à être élu comme actuellement. Le président de communautés est élu par les conseillers communautaires nouvellement élus.

## **ETAPES**

### **Principes calendaires**

Etant donné la complexité de la situation actuelle, la transformation de l'organisation territoriale nécessite de dégager deux niveaux et étapes principaux de transformations:

1. La réunification, processus assez simple, qui dépend surtout de l'acceptation de cette aspiration de la Bretagne par l'Etat,
2. La transition des départements aux pays.

On peut considérer les grandes étapes suivantes, qui répondent à l'urgence :



## Réunification régionale

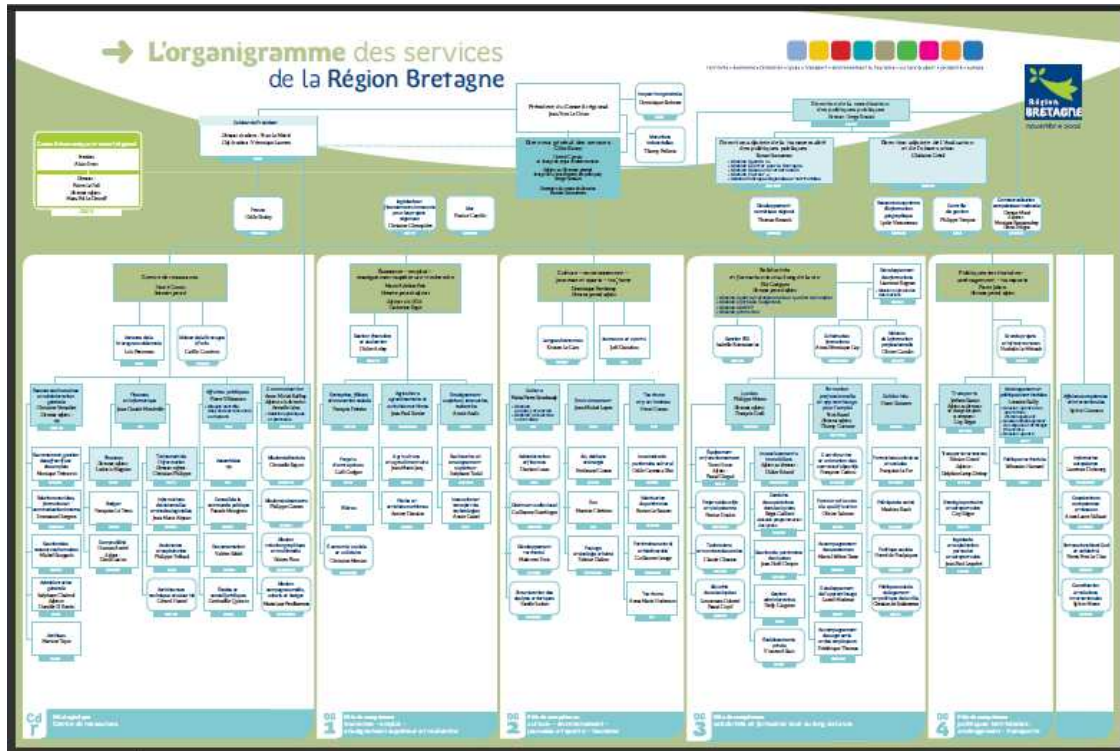
La réunification régionale se décline selon les étapes suivantes :

- Décret-loi de l'Etat redéfinissant les collectivités territoriales, dont la réunification de la Bretagne,
- Election du nouveau conseil régional de Bretagne, sans attendre l'échéance de 2010,
- Désignation du Directeur général des services (DGS) de la nouvelle région par le conseil régional nouvellement élu, ainsi que de ses adjoints, en concertation avec le DGS,
- réunification de l'administration régionale de Bretagne, en désignant la Direction générale des services (DGS) de la région administrative Bretagne actuelle en tant que pilote et structure d'accueil,
- transfert des services du Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) dans la DGS.

L'ensemble de ce processus doit durer moins d'un an.

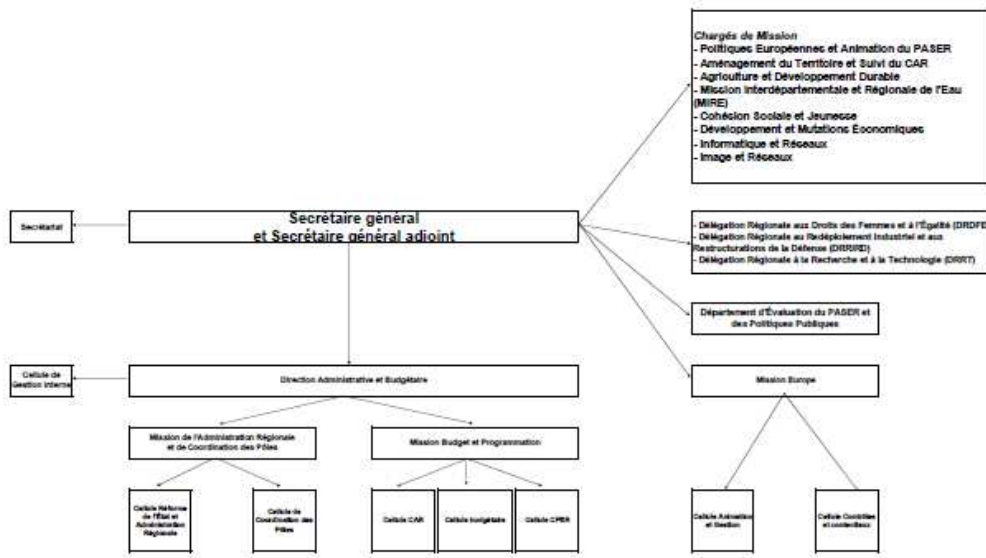
### *Fusion des administrations régionales et préfectorales*

La Bretagne est aujourd'hui administrée par des administrations duales relevant de l'Etat et la Région. L'examen des organigrammes des services met bien en évidence la duplication des services et des directions entre région et préfecture qui passent actuellement trop de leur temps à négocier des accords entre eux (accords dits « contrats Etat-régions »).



Organigramme des services de la région Bretagne à Rennes<sup>17</sup>

**SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES REGIONALES**



Organigramme du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) à Rennes<sup>18</sup>

<sup>17</sup> [http://www.bretagne.fr/internet/upload/docs/application/pdf/2008-12/organigramme\\_novembre\\_2008.pdf](http://www.bretagne.fr/internet/upload/docs/application/pdf/2008-12/organigramme_novembre_2008.pdf)

<sup>18</sup> [http://www.bretagne.pref.gouv.fr/sections/prefecture/prefecture/bretagne/organigramme\\_sgar/downloadFile/file/organigramme\\_SGAR.pdf?nocache=1141142605.76](http://www.bretagne.pref.gouv.fr/sections/prefecture/prefecture/bretagne/organigramme_sgar/downloadFile/file/organigramme_SGAR.pdf?nocache=1141142605.76)



Les services actuels de la Région, ont vocation à intégrer les prérogatives et les personnels de l'administration préfectorale (SGAR).

### *Aspects territoriaux*

La réunification de la Bretagne, conduit à la relocalisation des divers services de la DGS (Direction Générale des Services)<sup>19</sup> entre Rennes et Nantes. Elle donne aussi l'opportunité de décentraliser ces fonctions dans tout le territoire régional.

### *Transfert des ressources budgétaires de l'Etat vers la Région*

La réunification des services administratifs s'accompagne des transferts de ressources avenantes de l'Etat vers la Région.

Le principe des ressources mixtes de la région, entre impôts & taxes ainsi que la dotation globale de fonctionnement (DGF) doit être simplifié vers une perception directe des impôts et taxes par la Région avec reversement des parts revenant à l'Etat (comme la plupart des autres Autonomies européennes, espagnoles par exemple).

A titre indicatif, les ressources de la région qui se situent actuellement à un niveau de 1 milliard d'Euro, doivent passer à un niveau de quinze milliards, dont une partie sera retransférée dans un deuxième temps vers les pays.

### **Des départements au pays**

A la suite de l'élection du nouveau conseil régional de Bretagne, le nouveau président prendra l'initiative d'un congrès des assemblées de Bretagne pour lancer les travaux relatifs à l'optimisation du découpage de la Bretagne en pays en respectant le principe de subsidiarité. Le principe d'association conforme à la charte européenne des collectivités locales doit prévaloir. Après l'entérinement du découpage en pays, il y a lieu de mettre en place les administrations de pays, sur un modèle proche de l'administration régionale.

La région transférera ensuite vers les pays les ressources fiscales nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles prérogatives<sup>20</sup>

## **CONCLUSION**

*Chaque échelon administratif intervient à tort et à travers dans des domaines qui ne sont pas ou qui ne sont plus de sa compétence, ce qui dilue sa responsabilité. Puisque tout le monde s'occupe de tout, personne n'est responsable de rien. Ou plutôt, puisque tout le monde s'occupe de tout, seul l'Etat est finalement responsable*

*François Fillon*

*La France peut supporter la vérité (l'imbroglio territorial), 2006*

C'est dans les circonstances de crises mondiales, d'une gravité sans précédent, qu'il faut mener des réformes qui ne l'ont pas été en temps voulu. Nous devons dépasser de nombreux intérêts et blocages locaux d'ordre politique. L'endettement de l'Etat et des collectivités entraîne notre pays dans un déclin irréversible, il reste peu de temps pour réagir, pour impulser un sursaut, pour retrouver le sens de nos responsabilités.

La transformation administrative de la Bretagne est une entreprise délicate à mener dans les circonstances présentes. Elle comporte de nombreux risques et écueils à éviter. Il faut passer

---

<sup>19</sup> [http://www.bretagne.fr/internet/jcms/l\\_22944/crb-internet-transverse-rid-annuaire-des-services?portal=c\\_15694](http://www.bretagne.fr/internet/jcms/l_22944/crb-internet-transverse-rid-annuaire-des-services?portal=c_15694)

<sup>20</sup> Le Cercle Pierre Landais produira prochainement des publications sur les principes et les montants de ces transferts.



d'une situation presque inextricable, par certains côté ubuesque, à une organisation qui permette à la Bretagne de jouer son rôle et de développer pleinement ses atouts. Les Bretons sauront relever ce défi. Par sa culture politique, en se souvenant qu'elle fut à l'origine des régions françaises et qu'elle a excellé dans la mise en place des pays et des communautés de communes, qu'elle a soutenu les transformations européennes dont le Traité de Maastricht et le Traité de Constitution européenne, la Bretagne peut initier la voie de la transformation administrative dont elle a besoin, mais aussi devenir une référence appréciée au sein de la République française, sans aucun doute aussi au sein de l'Union européenne.



## ANNEXE A : PAYS DE BRETAGNE

Alors que l'actuelle région administrative de Bretagne a « joué le jeu » de la constitution en pays, la Loire-Atlantique dans l'artificielle région des « Pays » de la Loire, conserve un « no man's land » autour de Saint-Nazaire et Nantes.



[www.paysagglomerations.com](http://www.paysagglomerations.com)

# PAYS ET PARCS NATURELS RÉGIONAUX EN BRETAGNE

