

L'avenir institutionnel de la Bretagne

Cette fiche programmatique est une ébauche élaborée à partir du travail des militant.es et d'expert.es d'usage. Elle sera amenée à être modifiée à la suite de propositions citoyennes.

SITUATION

La Région : un échelon encore trop faible sur le plan politique et financier

Le budget 2020 de la Région Bretagne est de **1,66 Mds €**. C'est certes un poids plus fort qu'il y a 6 ans, mais il est encore faible comparé aux 1,11 Mds € du Département d'Ille-et-Vilaine, ou des 963 M€ de Rennes Métropole la même année, ou même des budgets des puissantes Régions européennes (19 milliards pour le Pays de Galles, 10 milliards pour la Galice).

Marquée par un centralisme fort, la France a connu un processus de régionalisation tardif et qui reste assez faible. La Région, dont l'Etat se méfie historiquement, naît tard. Instituée comme collectivité en 1982, la Région n'est reconnue constitutionnellement qu'en 2004. Elle est d'abord un outil technocratique, une « circonscription », un espace de planification économique.

En 2015, l'Acte III de la décentralisation, avec la loi NOTRe, renforce la Région, comme « cheffe de file » et sur certaines compétences, comme l'aménagement ou le développement économique. Mais la réforme est technique, voire « technocratique » et les principaux transferts annoncés (emploi, mobilités, éducation) attendront.

On peut encore considérer la Région Bretagne comme très faible, en particulier au regard de ses voisins européens (Communautés autonomes en Espagne, parlements gallois ou écossais, Länder allemands).

Une Région peu visible

La Région reste mal identifiée dans son action et les politiques publiques qu'elle mène, la faute à un périmètre technique et illisible :

- Elle intervient dans de nombreux domaines à un **niveau stratégique** : gestion

des fonds européens, aménagement (SRADDET), développement économique (SRDEII). Si cette position stratégique a été renforcée ces dernières années, elle renvoie à **une dimension « technocratique », assez peu visible pour le citoyen.**

- Dans d'autres domaines, elle intervient sur des pans de **compétences assez techniques** et partagés : lycées (en dehors du contenu pédagogique), formation professionnelle et toute au long de la vie (pour certains publics), mobilités (TER, mais la voirie demeure départementale et locale). Elle n'intervient quasiment pas dans le domaine social, compétence dédiée au département.
- En matière de **développement local, elle partage naturellement les compétences avec le bloc communes / intercommunalités, en particulier à l'échelle des Pays.**
- Dans le **dialogue avec les territoires** (cf. fiche Territoires et collectivités), elle a mis en place les Contrats de partenariats avec les pays (depuis 2021, retour à la contractualisation avec les EPCI). Mais le département est chef de file de « l'équilibre territorial » et continue à intervenir en matière de soutien à l'ingénierie locale, de même que dans les domaines culturel ou sportif.

Cette répartition peu lisible des compétences décentralisées **ne permet pas l'émergence d'un fait régional fort** : la Bretagne n'a pas la possibilité d'assurer son développement propre. **Elle n'en a pas non plus la légitimité politique** : la faible participation aux élections départementales et régionales doit nous interpeller. Elle révèle un manque de connaissance de ces échelons, qui s'explique sans doute par leurs moyens très limités.

Pourtant, **les arguments en faveur de la régionalisation ne manquent pas. La crise sanitaire** a encore montré les faiblesses des procédures de débat et de prises de décision en France, qui s'imposent aux territoires et aux citoyens.ne.s du haut vers le bas.

La nécessaire transition écologique requiert quant à elle un réel conducteur du train : elle plaide pour la consolidation de la Région dans ce rôle, notamment sur les compétences liées au développement local (développement économique, emploi, formation)

Nous sommes convaincus que l'échelon régional constitue l'échelon idéal pour piloter un modèle de développement cohérent, durable et issu des spécificités du territoire.

L'article 72 de la Constitution stipule que « 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 ». La situation actuelle de la Région est-elle anticonstitutionnelle ?

Une Région divisée : vers la réunification

La faiblesse de la Région Bretagne est liée à sa division historique

Origine de la Bretagne à 4 départements

La Révolution a découpé la province historique en départements, par souci d'asseoir l'Etat. Plus tard, les débats concernant le périmètre cible de la Région sont nés avec elle. Ils datent de l'entre-deux-guerres, à l'émergence des « Régions Clémentel », du nom du ministre du commerce et de l'Énergie, qui crée en 1919 des groupements économiques d'intérêts régionaux. La Bretagne regroupe alors trois départements (Ille-et-Vilaine, Finistère, Côtes-du-Nord).

Le découpage actuel, à 4 départements, date de 1941 et du régime de Vichy, qui instaure les Préfets de Région. Ce découpage était censé être provisoire ; la DATAR, dans son travail de planification, reprendra le périmètre, qui ne changera plus dès lors, **sans jamais avoir fait l'objet d'un véritable débat politique et citoyen préalable, considérant les identités historiques.**

Depuis l'affirmation de la Région comme collectivité, **les appels à la réunification se multiplient** : au fil du temps, **plus de 600 communes ont délibéré en sa faveur.** Dans le Morbihan, cela concerne plus de 60 % des collectivités.

Les Départements se sont également positionnés : la Loire-Atlantique a adopté en 2001 une résolution réclamant la réunification. **Le Conseil Régional de Bretagne a approuvé un tel vœu de manière répétée, en 2001, 2008 et 2014.** La loi de redélimitation des Régions de janvier 2015 constitue une occasion manquée.

Les citoyens se mobilisent pourtant. **En 2018, l'association « Bretagne réunie » a collecté 104 000 signatures en Loire-Atlantique, soit 10 % du corps électoral.** La pétition demandait au conseil départemental de se prononcer sur le droit d'option ouvert par la loi NOTRe. Comme l'indique le code général 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 » (Article L4122-1-1). Suite à la pétition, le CD44 s'est exprimé le 17 décembre 2018 contre le rattachement, mais a validé **la tenue d'un référendum**, renvoyant de facto la responsabilité au niveau du législateur.

D'après les enquêtes d'opinion, **les habitants des 5 départements sont favorables au rattachement** : un sondage mené par TMO en août 2019 montre que 53 % des habitants de la Loire-Atlantique sont favorables à la réunification de la Bretagne et que 68 % des Bretons souhaiteraient l'organisation d'un référendum (63 % en Loire-Atlantique). Au quotidien, pour les habitants concernés, **la « frontière » administrative n'est pas sans impact : l'état lamentable de la liaison ferroviaire**

Rennes-Nantes via Châteaubriant en est l'un des témoins (cf. fiche Mobilité).

Une loi est nécessaire pour qu'un référendum décisionnel soit organisé sur la question (à l'instar de la Corse, en 2003). Le 16 janvier 2021, 150 élus de divers bords ont demandé la tenue d'un tel référendum. Dans la foulée, en février 2021, les conseils municipaux de Rennes et de Nantes ont adopté un vœu de réunification, sous l'impulsion des écologistes et fédéralistes. L'élan est là, l'essai est à transformer. **Un consensus existe : renforcer la région, c'est également lui permettre de s'épanouir dans son périmètre de légitimité historique, avec une Bretagne à cinq départements.**

Des opportunités à saisir

La Région doit renforcer ses compétences, en saisissant toutes les opportunités existantes. Lors de son discours de Quimper en juin 2018, préfigurant une réforme de la décentralisation, le Président Emmanuel Macron avait indiqué vouloir « rompre avec une conception jacobine de l'exercice des responsabilités publiques ». Son ambition ? « Faire de la Bretagne un laboratoire de cette décentralisation de projets ».

La montagne a accouché d'une souris. L'ambition attendra. Edouard Philippe a certes signé le 8 février 2019 un « contrat pour l'action publique pour la Bretagne » avec Loïg Chesnais-Girard, président de la collectivité bretonne. Mais la réforme est technique et sa dimension politique assez faible.

L'inspiration se trouve également en dehors de Bretagne : l'Alsace est devenue depuis janvier 2021 une « collectivité européenne » avec fusion de ses départements ; **la Corse** bénéficie d'un statut particulier, avec une collectivité unique disposant des compétences régionales et départementales. Le souhait d'une Région plus forte, devenant **Assemblée de Bretagne**, est exprimé de longue date par de nombreux acteurs régionaux. L'évolution du statut régional n'est, là encore, pas impossible : il est même prévu par la loi (article L 4124-1).

Sa création **requiert un débat public préalable de qualité, une discussion approfondie pour en déterminer les contours** : outre la question de la réunification, il y aura notamment la question de la gestion des politiques sociales.

Une « Assemblée de Bretagne » à 4, qui repousserait d'autant toute possibilité de réunification, et qui ne serait que la mise en oeuvre de la proposition Sarkozy de fusion des conseillers régionaux et départementaux, n'est probablement pas ce que désirent les Bretons ! C'est **un projet à construire avec l'ensemble des citoyens Bretons.**

PRIORITÉS

1. **Proposer une vision claire de la Région à terme :**
 - a. **Pour une Assemblée de Bretagne, à l'échelle des cinq Départements,** disposant de compétences étendues pour renforcer l'autonomie régionale
 - b. Pour une organisation fédérale de la Bretagne, avec l'avènement d'une **nouvelle collectivité à l'échelle du Pays, élue au suffrage universel direct**, en substitution des intercommunalités existantes
 - c. Pour **l'accroissement significatif des compétences et du budget de la Région**, avec une perspective d'autonomie fiscale pour lui permettre de mener ses politiques
2. **Sur la durée du mandat :**
 - a. **Réussir la réunification de la Bretagne. Plaider auprès de l'Etat pour obtenir un référendum décisionnel sur cet enjeu.**
 - b. **Renforcer les coopérations avec le Département de Loire-Atlantique** et veiller à la cohérence d'ensemble des politiques publiques
 - c. **Saisir les opportunités offertes pour renforcer le fait régional :** droit à la différenciation, développement des compétences régionales
 - d. **Privilégier la contractualisation entre la Région et les Pays de Bretagne**
 - e. **Porter au niveau national et au-delà une vision clairement décentralisatrice et fédéraliste**, consciente qu'un développement régional équilibré et ambitieux en matière écologique ne peut se piloter depuis Paris. Cette conviction décentralisatrice concerne la Région et l'échelon local
3. **Dès le lendemain de l'élection, devenir une région exemplaire** dans son fonctionnement démocratique, sa gouvernance fondée sur des principes de parité et de transparence, l'éthique des élus, sa commande publique et sa gestion budgétaire (cf. fiche Démocratie)

PROPOSITIONS

Pour une Bretagne réunifiée et une Assemblée de Bretagne disposant de compétences étendues

1. **Plaider auprès de l'Etat pour obtenir un référendum légal sur la réunification de la Bretagne.** En cas de refus de l'Etat d'organiser un référendum à ce sujet, prévoir l'organisation d'une consultation auto-organisée.
2. **Agir auprès des autorités nationales et locales compétentes pour la création d'une Assemblée de Bretagne à statut spécifique**, c'est-à-dire

disposant, à l'instar de toutes les régions autonomes en Europe, d'un pouvoir législatif réglementaire dans ses domaines de compétence

3. **Engager le débat sur les modalités de fusion de la Région et des départements**, dans le cadre d'une réorganisation du territoire appuyée sur les pays et d'un partage des centres de décision à l'échelle régionale

Pour une vision clairement décentralisatrice et fédéraliste

4. **Promouvoir une organisation fédérale de la Bretagne**, en respectant la commune comme échelon central de proximité et en militant **pour l'avènement d'une nouvelle collectivité à l'échelle du Pays, élue au suffrage universel direct**, en substitution des intercommunalités existantes et des départements. Renforcer dans un premier temps la contractualisation entre la Région et les Pays de Bretagne (cf. fiche Territoires)
5. **Plaider pour l'accroissement significatif du budget de la Région, en s'inspirant des statuts d'autonomie territoriale existants en Europe** (Pays de Galles ou Länder allemands), avec une perspective d'autonomie fiscale pour lui permettre de mener ses politiques

Pour une méthode crédible

6. **Développer les coopérations avec le Département de Loire-Atlantique** et veiller à la cohérence d'ensemble des politiques publiques
7. **Soutenir les initiatives concrètes de la société civile** visant à promouvoir la Bretagne à cinq départements
8. Dans la perspective de l'Assemblée de Bretagne : **engager un large débat régional et citoyen sur le projet de collectivité unique**
9. **Renforcer au préalable les coopérations entre Région et Départements**, en partant des compétences partagées ou proches : insertion et développement économique, équilibre territorial et contrats de pays, mobilités...

Pour saisir les opportunités afin de renforcer le fait régional

10. **Droit à la différenciation : saisir les opportunités pour renforcer toutes les compétences de la Région** et plaider pour :
 - a. Revendiquer pour la Région Bretagne la compétence de la planification de la production et de la distribution d'énergie, et l'exercer dans une démarche ascendante incluant toutes les collectivités volontaires (cf. fiche Energie)
 - b. Confier à la Région Bretagne la responsabilité des politiques de santé sur

- son territoire (cf. fiche Santé)
- c. Exercer la responsabilité de la gestion de l'ensemble des fonds de la Politique agricole commune (cf. fiche Agriculture)
 - d. Renforcer les prérogatives régionales en matière d'emploi (cf. fiche Emploi)
 - e. Développer une politique linguistique ambitieuse (cf. fiche Langue Bretonne et fiche Diversité Linguistique) et militer pour des évolutions institutionnelles permettant de réellement passer à l'étage supérieur en la matière: co-officialité notamment.
11. Demander à exercer largement le **droit à l'expérimentation** pour répondre rapidement aux enjeux les plus urgents (sanitaire et social, transports, langue bretonne, économie et emploi, transition écologique). **Mettre en débat dans la société bretonne des propositions** telles que :
- a. l'expérimentation d'une complémentaire santé généralisée sur le modèle de l'Alsace-Moselle
 - b. un statut de résident dans les secteurs où l'accès au logement est empêché par la résidence secondaire et la spéculation
 - c. la création d'une autorité régionale des transports
 - d. la création de zones étendues de tests pour une agriculture sans pesticide avec soutiens financiers adaptés pour les agriculteurs
 - e. l'expérimentation d'un statut public régional adapté pour Diwan

Pour une région exemplaire dans son fonctionnement, présente dans les territoires

12. **Pour une Assemblée de Bretagne polycentrée** et une répartition polycentrique des centres de décision et de délibération politiques régionaux: Assemblée, Présidence, services variés, CESER, préfecture n'ont pas à être nécessairement concentrés dans la même ville.
13. **Pour une collectivité exemplaire** à tous les niveaux :
- a. Dans son fonctionnement démocratique, associant les citoyens, les associations et les territoires (cf. fiches Démocratie et Territoires)
 - b. Dans sa gouvernance fondée sur des principes de respect, non-discrimination, parité et transparence
 - c. Dans son éthique (non cumul des mandats, lutte contre la corruption et le clientélisme etc.)
 - d. Dans sa commande publique jouant le rôle d'exemple, à impact positif
 - e. Dans sa gestion budgétaire (proscrire tout partenariat avec les banques disposant d'actifs dans les paradis fiscaux, décarboner les investissements, évaluer les impacts climatiques du budget)
 - f. Dans son rôle d'employeur (égalité femmes/hommes, santé au travail) (cf.

fiche égalité F/H)

Organiser une Convention Citoyenne sur un statut spécifique pour la Bretagne
pour lancer un large débat dans la société bretonne et fixer les prochaines étapes institutionnelles