



L'HÉTAIRIE

Le combat des idées à gauche

**Jean-Jacques
URVOAS**

*Maître de conférences en
droit public à
l'Université de Brest*

Pour un référendum sur l'Assemblée de Bretagne !

« *Demain verra naître l'Assemblée de Bretagne* » : en concluant par ces quelques mots le « *Manifeste pour une mutation institutionnelle*¹ » publié en 2014, il était question, non de nier les difficultés de sa concrétisation, mais de marteler une conviction profonde.

Celle-ci ne s'est pas évanouie avec le temps. Elle s'est affinée pour prendre en compte les résistances constatées depuis la présentation initiale du projet dans le quotidien *Ouest-France*, le 23 janvier 2014. Elle s'est aussi raffermie dans l'observation des évolutions du paysage territorial liées aux différentes réformes législatives conduites au cours de la dernière législature. Elle s'est encore consolidée à la découverte de certaines réticences venues du cœur administratif de l'Etat. Elle s'est enfin nourrie de l'expérience d'autres collectivités locales qui ont tenté ou sont parvenues à engager de bénéfiques ajustements dans leur organisation.

Par conséquent, l'ambition reste vive : il s'agit, au nom de l'exigence de la simplification - demande régulièrement formulée par nos concitoyens - et de lisibilité de l'action publique - objectif soutenu par tous les élus -, de faire naître une nouvelle collectivité par la fusion des conseils régionaux et départementaux de Bretagne. Et pour y parvenir, il est proposé d'en appeler aux Bretonnes et aux Bretons par le biais d'un référendum.

Une collectivité unique pour répondre à l'intérêt général

L'architecture du projet n'a pas connu d'évolution fondamentale depuis la rédaction de l'ouvrage. Cette nouvelle collectivité ne résultera pas de l'absorption par l'actuel conseil régional des conseils départementaux existants. Il s'agit d'une entité spécifique qui verra le jour par la fusion de ces différentes structures. Elle exercera les compétences aujourd'hui dévolues à chacune d'entre elles, complétées, le cas échéant, par celles que pourraient lui octroyer de futures lois au nom d'un droit à la différenciation annoncé par le chef de l'Etat et le Premier ministre.

¹ Jean-Jacques URVOAS, [Pour l'Assemblée de Bretagne](#), Brest, Editions Dialogues, 2014.

Ces éventuels transferts de compétences permettront d'adapter l'action publique aux singularités de la région. Au nom du principe de subsidiarité dont découle l'impératif de mise en œuvre des politiques à l'échelle territoriale la plus pertinente, la nouvelle collectivité pourra confier l'exercice de certaines prérogatives, notamment dans le domaine social, aux communes ou aux établissements publics de coopération.

Il faut en effet se prémunir contre le risque de reproduction au sein de l'espace breton de la concentration dénoncée au plan national. Alors que ces dernières années l'Etat se comporte de plus en plus comme un contrôleur, parfois très zélé, voire comme un prescripteur autoritaire là où la recherche d'efficacité privilégierait un accompagnement bienveillant de projets locaux, le but de la collectivité unique sera de libérer les énergies créatrices et d'assurer les cohésions sociales.

Ces éventuels transferts de compétences permettront d'adapter l'action publique aux singularités de la région.

Elle sera administrée par une assemblée délibérante, appelée Assemblée de Bretagne, qui élira un conseil exécutif responsable devant elle. Cette féconde distinction viendra rompre avec la confusion qui règne aujourd'hui dans les assemblées élues en rétablissant l'indispensable équilibre entre le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif. Elle porte aussi en elle une symbolique forte de reconnaissance de la collectivité unique comme centre de décision politique.

Des conseillers élus au suffrage universel composeront le pouvoir délibératif. Le mode de scrutin pourrait être mixte, combinant représentation proportionnelle et scrutin majoritaire afin de conjuguer leurs avantages respectifs. La moitié de l'Assemblée pourrait ainsi être élue dans le cadre des circonscriptions législatives au scrutin binominal majoritaire paritaire¹, tandis que l'autre moitié le serait sur la base de listes paritaires établies au sein de sections départementales. Les différentes sensibilités politiques pourraient alors être représentées tout en garantissant la constitution de majorités stables. L'ensemble devrait composer une assemblée de moins de 200 élus, permettant de parvenir à un bon compromis entre l'impératif d'efficacité de l'action publique et l'exigence de démocratie de proximité.

Il incombera à cette assemblée de définir ses politiques publiques, de fixer les grandes orientations du développement régional, de délibérer sur les propositions soumises par le conseil exécutif ainsi que de voter le budget et le compte administratif de la collectivité.

Le pouvoir exécutif, quant à lui, sera exercé par un conseil avec à sa tête un président. Cette instance, élue par l'Assemblée, conduira l'action de la

¹ Chaque circonscription élit un binôme composé d'une femme et d'un homme. Leurs suppléants doivent également constituer un binôme de sexe différent. Une fois élus, les deux membres du binôme exercent leur mandat indépendamment l'un de l'autre.

collectivité. Il lui reviendra de préparer et d'exécuter les délibérations, s'appuyant à cette fin sur ses services administratifs. Force de propositions, il lui sera également loisible de suggérer à l'Assemblée, par le biais de rapports, la stratégie et les actions à mettre en œuvre. Sa stabilité et son efficacité seront assurées par la mise en place d'un mécanisme de régulation qui conditionnera l'adoption d'une motion de défiance au dépôt préalable devant l'Assemblée d'une liste complète destinée à le remplacer, laquelle liste devant être adoptée à la majorité absolue pour que la substitution ait lieu.

Naturellement, le Conseil culturel de Bretagne sera maintenu tout comme le Conseil économique, social et environnemental régional qui continueront à formuler des avis sur leurs champs de compétences respectifs.

Un environnement pourtant favorable n'a pas permis sa concrétisation

En cinq années, bien des occasions auraient pu être saisies. Il n'en fut rien, les contingences de l'actualité et l'indispensable hiérarchisation des priorités l'expliquant pour l'essentiel.

L'étape de la métropolisation (2014)

Au moment de la publication du manifeste précité, le Parlement s'attela à la discussion d'un projet de loi de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* devenu, le 27 janvier 2014, la [loi MAPTAM](#). Il s'agissait, une fois de plus, de tenter de clarifier les responsabilités des collectivités territoriales et de l'État tout en confortant les dynamiques urbaines. Dans cette perspective, le Gouvernement envisageait de rénover en profondeur le statut de métropole, en le destinant aux villes de plus de 400 000 habitants situées dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Ainsi conçu, le projet ne concernait que la ville de Rennes, prenant alors le risque de perturber durablement l'espace régional. En effet, c'est grâce à leur précieux maillage de petites et de moyennes villes que les différents bassins de vie parviennent à tisser un équilibre territorial, marque enviée de la Bretagne. Et si les processus de métropolisation (accroissement démographique accompagné d'un étalement urbain et d'une augmentation d'activités comme de services) n'étaient pas négativement appréhendés par les élus bretons en raison

des potentialités qu'ils offraient dans un contexte de concurrence géographique, ils nécessitaient cependant d'être maîtrisés.

Ce fut l'objectif des différents amendements déposés pour desserrer les critères initiaux afin de parvenir à y intégrer la transformation de la communauté urbaine de Brest dont la population ne dépasse pas 210 000 habitants. Des arguments sérieux furent avancés, des alliés trouvés et le succès fut atteint. Grâce à l'intégration d'autres paramètres (tenant notamment aux zones d'emplois et aux fonctions de commandement stratégique de l'Etat ainsi qu'aux compétences exercées), le [décret du 22 septembre 2014](#) faisait de Brest, à compter du 1^{er} janvier 2015, la plus petite des métropoles dans un cercle restreint de quinze entités.

Cette reconnaissance était la condition indispensable pour que l'armature urbaine de la Bretagne puisse continuer à favoriser la complémentarité des agglomérations aux dynamiques différenciées. Une région polycentrique ne peut se développer que si les territoires sont en capacité de valoriser leurs atouts. Il n'aurait donc servi à rien de se battre pour changer la gouvernance régionale si, en parallèle, la cohésion territoriale était durablement fragilisée.

La réforme des régions (2015)

Vinrent ensuite devant le Parlement, les difficiles débats découlant de l'intention présidentielle de renforcer les régions en leur donnant une « *taille critique sur le plan géographique, démographique et économique* ». La loi fut promulguée le [16 janvier 2015](#) et diminua de vingt-et-une à douze le nombre des régions hexagonales, hors la Corse. La Bretagne ne fut pas concernée par cette nouvelle délimitation des périmètres mais, pour l'en préserver, il fallut déployer, discrètement mais avec beaucoup de ténacité, bien des arguments.

Le projet d'une fusion avec les Pays de la Loire avait été envisagé alors que beaucoup en Bretagne espéraient plutôt un retour aux frontières historiques par une réintégration du département de Loire-Atlantique. Par des multiples canaux, tous les arguments pertinents furent mobilisés. L'histoire fut convoquée, la géographie bien sûr, la culture naturellement, la démonstration de la vitalité économique et de la réalité de la cohésion sociale furent soulignées afin de rappeler combien la Bretagne était un territoire clairement identifié, ce qui représentait dans la compétition mondiale, un puissant levier de développement. Sans omettre évidemment la force du sentiment d'appartenance breton qui constitue la matrice d'une véritable communauté de

La Bretagne ne fut pas concernée par le redécoupage des régions mais, pour l'en préserver, il fallut déployer, discrètement mais avec beaucoup de ténacité, bien des arguments. Le pire fut évité, mais le mieux ne fut pas atteint.

destin. Le pire fut évité, mais le mieux ne fut pas atteint. La Bretagne resta privée d'une partie d'elle-même mais ne fut pas absorbée dans un « *Grand Ouest mou* ». Le résultat fut diversement apprécié mais, à tout prendre, mieux valait une Bretagne tronquée que plus de Bretagne du tout.

L'âpreté des négociations interdisait toute dispersion des efforts. Si l'on parla donc beaucoup de Bretagne, il ne fut pour autant jamais question de son Assemblée.

La loi NOTRe (2015)

Enfin, ce fut la [loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#) dite « loi NOTRe » qui visait notamment un affermissement du niveau intercommunal. Son principe général résidait dans le regroupement des collectivités par l'élargissement des périmètres et l'accroissement de leurs compétences.

C'était le vecteur législatif idoine pour insérer un article permettant la création d'une collectivité unique en Bretagne puisque le Gouvernement avait fait savoir qu'il prendrait l'initiative de modifier l'article 13 pour l'engager en Corse. Des amendements furent donc déposés et discutés, notamment le 18 février 2015, mais ils ne furent pas adoptés².

Par la suite, d'autres thèmes s'imposèrent à l'agenda des députés, en particulier à la suite de la douloureuse proclamation de l'état d'urgence. Le foisonnement législatif qui s'y rattachait éloigna durablement les préoccupations territoriales de l'ordre du jour du Parlement.

La législature se termina donc sans qu'aucun jalon ne puisse être posé pour bâtir l'Assemblée de Bretagne. Il en reste naturellement une amertume puisque c'est sans difficulté particulière que le législateur intégra l'aspiration de certains territoires à une plus grande différenciation des statuts de leurs collectivités. Ce fut par exemple le cas de la métropole de Lyon (produit de la fusion des compétences de la communauté urbaine de Lyon et du conseil général sur le territoire de la métropole), du Grand-Paris et, surtout, de la collectivité unique de Corse, comme cela vient d'être rappelé.

Il est vrai qu'une différence notable existait : la détermination des élus locaux. L'article [L. 4124-1](#) du code général des collectivités locales, qui expose

D'autres thèmes s'imposèrent, en particulier le foisonnement législatif à la suite de la douloureuse proclamation de l'état d'urgence qui éloigna durablement les préoccupations territoriales de l'ordre du jour du Parlement.

² Ce fut notamment le cas de l'amendement 915 déposé par Paul Molac qui, sans évoquer *expressis verbis*, la Bretagne, ouvrait la possibilité de fusionner région et départements. Hélas son écriture souffrait de bien des malfaçons juridiques, réduisant à néant toute probabilité réelle de concrétisation, ce qui ne permit pas au rapporteur de donner un avis favorable à son adoption.

les modalités d'une fusion entre collectivités, dispose en effet que celles-ci doivent exprimer leur intention par des délibérations concordantes. C'est ce que fit, en décembre 2011, un congrès des trois assemblées alsaciennes en adoptant une résolution en faveur de la création d'une collectivité territoriale unique puis, à nouveau en novembre 2012 quand un second congrès réitéra son souhait avant que les deux départements et la région approuvent une même résolution en janvier 2013³.

De même, la naissance de la métropole de Lyon résulte d'une volonté partagée par les exécutifs du conseil départemental du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon en 2012 et 2013, manifestée par la signature, le 19 décembre 2014, d'un protocole financier général entre les deux structures. Le législateur ne fut ensuite convoqué que pour enregistrer la décision.

Le Gouvernement avait donc jeu facile de rappeler régulièrement qu'en Bretagne, hormis un vœu adopté par le Conseil régional le 17 avril 2014 dans lequel ce dernier proposait simplement d'établir « *une analyse objective des conséquences engendrées par la création d'une Assemblée de Bretagne préfigurant un nouveau modèle d'organisation territoriale* », il semblait n'exister aucune aspiration réelle à la naissance d'une collectivité unique.

Des justifications qui restent pertinentes

Si l'architecture territoriale de la Bretagne a donc été contrainte d'évoluer à la marge, le résultat ne remet aucunement en cause la principale justification du projet de création d'une Assemblée de Bretagne.

Un besoin de simplification

En effet, le besoin de simplification reste patent puisque l'enchevêtrement des compétences des collectivités perdure et que les financements croisés continuent d'être indispensables pour faire aboutir nombre de projets locaux.

Ainsi, par exemple, alors même que la loi NOTRe se fixait pour objectif de « *rationaliser la carte intercommunale resserrée autour des bassins de*

³ Un référendum fut ensuite organisé le 7 avril 2013. Avec une participation de 35,96 %, le « *oui* » n'obtint que 20,05 % des inscrits portant ainsi un coup d'arrêt à ce projet.

vie⁴ », sa concrétisation fut-elle loin d'être uniforme dans tous les territoires bretons. Ici, elle fut conduite à marche forcée et parfois opérée aux forceps sous l'incitation exigeante des préfets. Là, à l'inverse, les élus surent conduire sereinement les regroupements nécessaires. Mais, dans tous les cas, les bénéfiques restent modestes puisqu'en Bretagne, coexistent aujourd'hui 2 métropoles, 16 communautés d'agglomération, 42 communautés de communes, 17 Pays⁵ et 1 208 communes⁶ (dont 16 sont dites « *communes nouvelles* » car elles résultent de la fusion de 38 collectivités locales⁷) ; sans oublier un conseil régional et quatre conseils départementaux.

Naturellement, beaucoup d'élus considèrent que ce résultat est satisfaisant, que l'ensemble fonctionne au mieux et que les critiques récurrentes à l'encontre du « *mille-feuille* » ne reposent que sur un défaut de communication. Certains n'hésitent pas à expliquer que l'enchevêtrement des compétences ou l'alourdissement des procédures sont en réalité d'heureux paramètres qui les contraignent à ne pas prendre leurs décisions de manière trop rapide.

Ce n'est pourtant pas l'appréciation du Sénat dont l'expertise n'est plus à démontrer sur ces sujets. En effet, dans un récent rapport, quatre sénateurs issus de groupes politiques différents décrivent un « *paysage intercommunal qui apparaît brouillé et inachevé* » en pointant « *l'insatisfaisante clarification des compétences entre collectivités*⁸ ». Parallèlement, ils s'arrêtent longuement sur « *l'inachèvement* » de l'organisation du binôme métropole-département en s'interrogeant sur l'avenir des « *espaces interstitiels* » qui apparaissent dans la nouvelle répartition entre la métropole qui aspire une partie des compétences du département dont le périmètre se réduit finalement à la partie non-urbaine de son territoire. Et enfin, après avoir relevé « *les relations parfois tendues entre les départements et les régions* », ils en appellent à une « *définition plus précise de [la vocation des conseils départementaux] en matière de solidarité territoriale* ».

Les lois sont pourtant claires. Notre pays est réputé pour sa passion des « *jardins à la française* » où la nature est ordonnée selon les principes de la

Naturellement, beaucoup d'élus considèrent que l'ensemble fonctionne au mieux et que les critiques récurrentes à l'encontre du « mille-feuille » ne reposent que sur un défaut de communication.

⁴ Olivier DUSSOPT, *Rapport pour la commission des Lois*, Assemblée nationale, 2553, 5 février 2015.

⁵ Les Pays du Centre-Bretagne, de Dinan, Redon et Trégor-Goëlo sont aujourd'hui des EPCI.

⁶ Elles étaient 1250 en 2016.

⁷ Les 16 communes nouvelles issues de la fusion de 38 communes : Châtaudren-Plouagat, Forges de Lanouée, La Roche-Jaudy, Lamballe-Armor, Luitré-Dompierre, Mesnil-Roc'h, Montauban-de-Bretagne, Piré-Chancé, Ploërmel, Plouguenast-Langast, Plouigneau, Pluméliau-Bieuzy, Poullaouen, Rives-du-Couesnon, Saint-Marc-le-Blanc, Val-Couesnon.

⁸ Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT, Michel MERCIER, *Rapport d'information au nom de la commission des Lois*, 485 (2016-2017), Sénat, 29 mars 2017, p. 21.

géométrie, de l'optique et de la perspective. Et dans ce cas d'espèce, la législation en matière de décentralisation correspond exactement à ces canons : les communautés de communes sont dédiées aux territoires ruraux, quand les communautés d'agglomération et les métropoles sont adaptées au fait urbain. Mais pourtant, les périmètres de plusieurs agglomérations comprennent désormais des espaces ruraux significatifs puisque chaque territoire s'est approprié les textes de façon différente... Nul doute que si la loi est la même partout, son application varie néanmoins au plan local...

Tout aussi baroque est le statut des communautés d'agglomération, structures théoriquement destinées aux ensembles urbains d'une certaine importance. Aux termes de la loi, le critère de constitution est un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ville centre de 15 000 habitants. Sauf que le législateur singulièrement dépourvu de vision d'ensemble dans le cas d'espèce, mais aussi – et surtout - pour des considérations financières, a accepté pas moins de cinq dérogations tenant, selon le cas, au chef-lieu du département, à la commune la plus peuplée et à la population de l'ensemble !

Des Français déboussolés

Ces constats viennent en partie éclairer le désamour des Français pour la décentralisation. Ceux-ci ne comprennent plus grand-chose à l'organisation de leurs lieux de vie. A la différence des élus, ils sont incapables de donner un contenu concret aux acronymes tels que SRADDET⁹, SRDEII¹⁰, GEMAPI¹¹ ou autre CTAP¹² que valorisent *ad nauseam* les collectivités pour expliquer la cohérence de leurs actions. En réalité, cette complexité a éloigné la décentralisation des citoyens, ce qui est en contradiction fondamentale avec l'objectif de proximité que le concept s'assignait.

Les enquêtes d'opinion le démontrent à l'envi. On ne trouve plus que 45% des personnes interrogées à estimer que la décentralisation « *a des conséquences positives sur la prise en compte des attentes de la population*¹³ » alors qu'ils étaient 71 % à le penser en 2002. De même, elles ne sont que 41 % à juger que la décentralisation « *a des conséquences positives sur la qualité des services publics locaux* » contre 75 % en 2002. Et seuls 46 % des sondés veulent

Ces constats viennent en partie éclairer le désamour des Français pour la décentralisation. Ceux-ci ne comprennent plus grand-chose à l'organisation de leurs lieux de vie.

⁹ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

¹⁰ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

¹¹ Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

¹² Conférence territoriale de l'action publique.

¹³ Enquête BVA réalisée les 20 et 21 mars 2019 pour Public Sénat et la Tribune.

que l'on « *aille plus loin* » en matière de décentralisation, c'est-à-dire une chute de près de 30 points en 17 ans !

Les électeurs sont maintenant convaincus que l'accroissement des compétences locales s'est plus traduit par une augmentation des impôts locaux (71 % le pensent¹⁴) que par une amélioration des services rendus. Et ce jugement sévère aboutit même à des volontés de recentralisation de certaines prérogatives. Ainsi, sont-ils 57 % à considérer que la formation professionnelle, qui dépend aujourd'hui largement des régions, devrait redevenir une compétence nationale !

La chute de la participation électorale aux scrutins locaux doit aussi alerter. Lors des dernières élections municipales de 2014, près de 40 % des électeurs se sont abstenus (le taux ayant doublé depuis 1983). Lors du renouvellement départemental de 2015, en Bretagne, près 50 % des électeurs ne se sont pas sentis concernés (51,11 % au 1^{er} tour et 49,91 % de participation au 2nd tour). Et la région souffre du même désintérêt : 51,58 % de participation au 1^{er} tour et 56,88 % au 2nd les 6 et 13 décembre 2015.

Une décentralisation recroquevillée

Ce que les élus ne veulent pas admettre, c'est que la décentralisation s'est peu à peu recroquevillée au point de n'être plus qu'une logique administrative. C'est d'ailleurs pourquoi les seules questions qui soutiennent les multiples projets gouvernementaux ou les revendications des associations d'élus ne portent que sur le maintien ou la taille de tel ou tel niveau de collectivités locales, sur l'étendue des transferts de compétences ou bien encore sur les moyens financiers¹⁵.

Ceux-ci plaident d'ailleurs pour une simplification de l'organisation des pouvoirs locaux. Depuis des années, l'Etat, qui ne s'est jamais vraiment doté d'une « *culture décentralisatrice* » et persiste à appréhender les collectivités uniquement comme une variable d'ajustement, ne cesse de réduire ses concours financiers. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2019 à titre d'exemple, et même si le Gouvernement affirme qu'elle reste stable, la dotation globale de fonctionnement connaît-elle une

Ce que les élus ne veulent pas admettre, c'est que la décentralisation s'est peu à peu recroquevillée au point de n'être plus qu'une logique administrative.

¹⁴ Enquête IFOP réalisée les 19 et 20 mars 2013 pour Acteurs Publics pour l'Observatoire des Politiques Publiques.

¹⁵ Vincent AUBELLE, Nicolas KADA, « La décentralisation est un travail de haute couture qui n'a rien à voir avec le prêt-à-porter proposé aujourd'hui » Acteurs Publics, 94, avril 2013.

baisse de quelque 1,5 % en euros constants¹⁶. Et, globalement, les concours financiers de l'Etat baissent de 0,7 % en volume.

Ces velléités de recentralisation sont particulièrement spectaculaires à travers le récent processus de contractualisation initié par le Gouvernement en direction de 145 grandes collectivités territoriales et de 62 établissements publics de coopération intercommunale. L'objectif affiché de ces « *contrats de Cahors* »¹⁷ était d'imposer une dépense de 13 milliards d'euros en cinq ans¹⁸ en limitant l'augmentation des dépenses de fonctionnement à un taux moyen de 1,2 %.

Naturellement ce n'est pas le principe de contractualisation qui est critiquable. Non seulement parce qu'il est parfaitement conforme au principe constitutionnel de libre administration des collectivités (elles sont libres de signer ou pas), mais surtout en raison de l'antériorité de la formule (les contrats de plan Etat-région apparus en 1982 ou les contrats de villes en 1991 furent porteurs de bien des améliorations des politiques publiques). En revanche, la méthode retenue est plus discutable. En vérité, ces contrats ont été paraphés sous la contrainte, l'Etat ayant indiqué qu'en cas de refus, les collectivités risquaient de se voir infliger une forte et dissuasive pénalité financière. Un comble puisque l'Etat refuse ainsi de tenir compte de ses propres défaillances et qu'il interdit de fait aux collectivités d'accepter des contributions financières venant par exemple des fonds européens puisque cela aurait pour effet d'augmenter leurs dépenses de fonctionnement sans pour autant dégrader leur solde budgétaire...

Sous couvert d'une incitation au dialogue, le Gouvernement se montre donc très centralisateur ! Cela ne doit pas surprendre excessivement.

La déification de l'Etat en France est un trait national remontant aux profondeurs de notre histoire. Et nombreux sont ceux, en son sein, qui considèrent toujours que « *Paris est le grand bureau des merveilles, le centre du bon goût* » pour reprendre les mots de Madelon dans *Les précieuses ridicules* de Molière. Ceux-là se refusent à admettre que l'Etat est devenu aussi omnipotent qu'impuissant, incapable de faire face à ses missions régaliennes et régulatrices, sollicité de toutes parts puis débordé devant les fièvres sociales successives. Ils rejettent avec obstination l'idée qu'une vraie décentralisation est

La méthode retenue par l'actuel Gouvernement est discutable : ces contrats ont été paraphés sous la contrainte, l'Etat ayant indiqué qu'en cas de refus, les collectivités risquaient de se voir infliger une forte et dissuasive pénalité financière.

¹⁶ C'est d'ailleurs une constante depuis plusieurs années puisque la baisse de la DGF peut être estimée à 11 % entre 2009 et 2019.

¹⁷ Articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 relative à la programmation des finances publiques 2018-2022.

¹⁸ La commission des finances du Sénat estime que la baisse sera plus probablement de 21 milliards.

une dévolution de pouvoirs par l'Etat à des collectivités autonomes et qu'elle doit s'accompagner d'un recentrage de ce dernier sur ses fonctions essentielles de souveraineté.

Ces gardiens d'un temple dont les colonnes menacent ruines ne veulent pas voir que la décentralisation est la bonne réponse pour adapter de façon la plus optimale l'action publique aux réalités locales. Parce qu'elle rapproche les centres de décisions, elle est bien plus agile qu'un Etat aux pouvoirs concentrés et lointains qui peine à prendre en compte des besoins de plus en plus nombreux des citoyens.

Ce sont eux qui n'ont de cesse d'encourager la promotion des « schémas » dans la pratique des collectivités. Présentés comme les parangons de la coopération entre pouvoirs locaux, ils visent en réalité à favoriser la dilution de la responsabilité et à préserver les prérogatives des seuls techniciens. Ce sont eux qui ont bien compris que quand les actions des différents niveaux de collectivités s'imbriquent au point qu'il est difficile, pour le citoyen, de distinguer qui fait quoi et qui paie quoi, cela profite *in fine* à l'Etat présenté comme seul garant de l'intérêt général. Ce sont eux enfin qui, à Bercy, parviennent à lentement substituer le retour aux subventions au détriment de dotations générales. Ils savent que cela entraîne une forme insidieuse d'immixtion des préfets dans la gestion des collectivités puisque ces derniers disposent alors d'un pouvoir discrétionnaire dans leurs décisions, n'étant même pas obligés de faire connaître les motifs d'acceptation ou de refus.

Près de quarante ans après l'avancée majeure que furent les lois Defferre, pour les grands corps de l'Etat, la décentralisation est toujours appréhendée comme un démembrement de l'Etat et non une opportunité de replacer le citoyen-usager-contribuable-électeur au centre de notre organisation publique.

Quand les actions des différents niveaux de collectivités s'imbriquent au point qu'il est difficile, pour le citoyen, de distinguer qui fait quoi et qui paie quoi, cela profite in fine à l'Etat présenté comme seul garant de l'intérêt général.

Pour une onde de choc

A cette dérive, la Bretagne a l'opportunité d'opposer une autre logique en prenant au mot le chef de l'Etat. En effet, lors de son déplacement à Quimper le 16 janvier 2017, pendant la campagne électorale, Emmanuel Macron avait dit son intention de « *redonner le pouvoir aux territoires, redonner le pouvoir aux régions* ». Quelques mois plus tard, devant le Congrès réuni à Versailles le 17 juillet 2017, il avait invité à l'audace en affirmant : « *osons conclure avec nos territoires de vrais pactes girondins, fondés sur la confiance et sur la responsabilité* ». Enfin, le 26 juin 2018, à nouveau à Quimper, il confirma

vouloir « *adapter notre organisation collective entre l'État et les Régions, rompre avec une vision jacobine. Tous les territoires n'ont pas les mêmes atouts. Nous devons nous adapter, penser une nouvelle étape de la décentralisation* » précisant même qu'il lui semblait que « *la Bretagne était un bon laboratoire* » avant de saluer « *la mission de réflexion sur les perspectives d'une différenciation en Bretagne* » mise en place par le Conseil régional afin de préparer la révision constitutionnelle qu'il avait annoncée le 27 novembre 2017.

Cette disponibilité affichée doit être saisie pour adopter ce qu'Eric Giully, directeur général des collectivités locales qui prépara aux côtés de Gaston Defferre les lois de décentralisation, appela la « *théorie de l'onde de choc*¹⁹ » : engager une vaste réforme qui en appellera une deuxième, qui elle-même rendra nécessaire une troisième, etc.

La création d'une Assemblée de Bretagne parce qu'elle manifesterait la volonté d'un pouvoir régional sera ce déclencheur. Le terme de « *pouvoir* » n'est évidemment pas ici employé au hasard. Il se veut la traduction déterminée d'une volonté : celle d'achever la décentralisation. Tel n'est pas le cas puisque les collectivités ne sont toujours pas des pouvoirs dès lors que le pouvoir normatif et le pouvoir de contrôle leur échappent presque totalement.

De manière synthétique, cinq conditions doivent s'additionner pour rompre durablement avec l'essence même du centralisme français :

- Le pouvoir de *s'organiser* qui est la manifestation de l'autonomie interne et préalable au pouvoir « externe » sur la société ;
- Le pouvoir de *faire* en construisant un équipement, en assurant un service ou en gérant une prestation ;
- Le pouvoir de *financer* qui revient à inciter, à soutenir ou à faire faire ;
- Le pouvoir de *modifier l'ordre juridique*, même à la marge dans le cadre d'une législation nationale, ce qui confère un pouvoir de contraindre ;
- Et un pouvoir de *sanctionner*, pour faire appliquer la norme.

Dans l'actuelle conception de notre Etat, les collectivités ne réunissent que les trois premiers critères. Pourtant, les lois de 1982-1983 avaient été pensées non comme une finalité mais comme un moyen de remettre en cause l'équilibre des pouvoirs de la Vème République²⁰. Il faut donc reprendre l'initiative car la phrase de François Mitterrand n'a rien perdu de sa force « *la*

¹⁹ Eric GUILY, *Affaires de com', stratégies gagnantes, stratégies perdantes*, Paris, Odile Jacob, 2011, p. 94.

²⁰ Thibault TELLIER, « Le PS à l'épreuve de la décentralisation (1981-1986) », in *30 ans de démocratie régionale – des régions pour quoi faire ?* Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2018, p. 20.

France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

Une Assemblée en redonnant le pouvoir aux citoyens

Depuis que la proposition de création d'une Assemblée de Bretagne a vu le jour il y a cinq ans, elle a suscité l'approbation des uns et l'opposition des autres, mais rien n'a évolué.

Il est maintenant clair que, pour sortir de cet encastrage, il faut changer de braquet en revenant à l'essence de la décentralisation. De même que le texte de 1982 n'avait pas vocation à embrasser tous les sujets et à répondre à toutes les questions, mais principalement à créer un effet de cliquet, la création de l'Assemblée de Bretagne est le bon moyen pour repenser totalement la question de l'organisation des pouvoirs locaux au plan régional.

Avant d'être administrative, la décentralisation est d'abord une pensée au service des libertés locales. Comme le disait Mirabeau dans sa célèbre intervention du 3 novembre 1789 à la tribune de l'Assemblée constituante, le but doit être *« de rapprocher l'administration des hommes et des choses, et d'y admettre un plus grand concours de citoyens »*.

Le président de la République se présente comme le chantre du *« droit à la différenciation »*, proposons alors que la Bretagne reprenne en main la définition de l'agencement de son territoire. Notre région a connu d'importantes mutations qui ont bouleversé en profondeur ses équilibres ancestraux : croissance démographique, métropolisation, désertification des campagnes, tertiairisation de l'économie, etc. Et il faudrait que l'organisation des pouvoirs locaux demeure inchangée, simplement amodiée par une intensification des concertations entre les différents niveaux de collectivité afin de favoriser les éventuelles synergies ?! Peut-on sérieusement contester que la complexité des procédures administratives ne soit pas éprouvante pour les élus locaux les moins bien secondés - ceux des petites communes -, préjudiciable à la lisibilité de l'action publique pour le citoyen et, finalement, à son efficacité ?! Faut-il redire que dans les enquêtes déjà citées 80 % des sondés se déclarent *« favorables à une modification de l'organisation des collectivités locales »* ?!

La création de l'Assemblée de Bretagne est le bon moyen pour repenser totalement la question de l'organisation des pouvoirs locaux au plan régional

Ce débat est indispensable mais il n'arrive pas à sortir des cercles militants et des assemblées élues. C'est d'autant plus dommageable que, quelle que soit leur orientation, les arguments avancés, souvent réfléchis, méritent d'être entendus.

Ils démontrent notamment que le sujet n'est pas de remettre en cause ni le cadre unitaire de l'Etat (qui distingue la France des Etats fédéraux), ni le principe d'indivisibilité de la République. Il s'agit simplement des voies et moyens pour promouvoir une conception de la République qui favorise la territorialisation de l'action publique et reconnaisse dans les collectivités locales des partenaires responsables pour contribuer à faire prévaloir l'intérêt général dans la diversité.

Il faut en effet toujours rassurer dans ce domaine. Les débats de janvier 2014 à l'Assemblée nationale lors de la discussion de la proposition de loi constitutionnelle visant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires²¹ ont amplement démontré que le spectre d'une « *communautarisation* » de l'Etat était vivace. Les craintes des revendications « *identitaires* » demeurent réelles.

Pourtant l'identité figure dans les missions attribuées aux régions par la [loi du 2 mars 1982](#). Sous le titre « *Des droits et libertés des régions* », son article 59 institue en effet les conseils régionaux comme garants de l'identité des territoires. Si la formule peut paraître curieuse pour des institutions qui ressemblent à des « *formes vides* » en raison du caractère artificiel du découpage géographique, elle fait sens pour la Bretagne, « *territoire vécu*²² ». Et toute l'histoire de notre région témoigne de ce que la décentralisation loin d'encourager, aide au contraire à combattre tout repli identitaire.

Par l'exercice d'initiatives et de responsabilités concrètes, elle est source de confiance en soi et d'ouverture aux autres²³. Elle est même l'exacte antidote du séparatisme puisque, s'il y a décentralisation réfléchie et organisée vers un pouvoir régional dans un cadre républicain et démocratique, il y a place pour des situations particulières comme la reconnaissance d'une assemblée unique pour la Bretagne.

Aussi, parce que les citoyens ont trop longtemps été tenus à l'écart de ces débats, il convient désormais de les y associer pleinement. Sans leur

Le sujet n'est pas de remettre en cause ni le cadre unitaire de l'Etat (qui distingue la France des Etats fédéraux), ni le principe d'indivisibilité de la République. Il s'agit simplement de promouvoir une conception de la République qui favorise la territorialisation de l'action publique

²¹ Le 28 janvier 2014, l'Assemblée nationale adopta la proposition de loi constitutionnelle par 361 voix (soit 78,7 % des suffrages exprimés) contre 149, au terme de trois jours de débats.

²² Romain PASQUIER, Alistair COLE, « La fabrique des espaces régionaux en France », *in 30 ans de démocratie...*, *op. cit.*, p. 89.

²³ Adrien ZELLER, *La France enfin forte de ses régions*, Paris, Gualino Editeur, 2002, p. 108.

assentiment, aucune réforme territoriale d'envergure ne pourra demain aboutir. Or nul ne sait s'ils sont attachés ou non au système actuel, fondé sur la combinaison de trois niveaux de collectivités. Ni évidemment ce qu'ils pensent de ce projet de collectivité unique.

L'article 72-1 de la Constitution dans son alinéa 3 prévoit que « *lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées* ». Cette disposition autorise donc l'organisation par une loi d'une éventuelle consultation des électeurs bretons.

Dans son programme électoral, au chapitre « *Permettre à tous nos territoires de réussir dans la mondialisation* », Emmanuel Macron s'était engagé à donner « *plus de souplesse aux collectivités pour décider de leur propre organisation* », nul doute dans ces conditions que son Gouvernement facilitera la consultation référendaire qui pourrait s'inspirer de celle qui s'est tenue en Corse le 6 juillet 2003.

Sur proposition du Gouvernement, les deux chambres du Parlement avaient discuté puis adopté une [loi promulguée le 10 juin 2003](#) permettant aux citoyens inscrits sur les listes électorales de Corse de « *donner leur avis sur les orientations proposées pour modifier l'organisation institutionnelle de la Corse dans la République* » qui figuraient en annexe du texte. Le référendum fut ainsi organisé avec une participation de 60,52 % et un vote finalement négatif à 50,99 %.

De la même façon qu'il y a plus de quinze ans, ne serait-ce pas une éclatante démonstration de maturité démocratique que de décider d'associer l'ensemble des Bretons aux choix d'un nouvel acte de décentralisation où convergeraient les besoins de simplification, les intérêts de la mutualisation et le « *désir de Bretagne* » ?