



# L'Etat

Yves Mervin

Cahier en cours de rédaction

Version 1.0 (version pour première diffusion).

2026-02-16

Cercle Pierre Landais

**Association pour le développement local et régional**

Institutions et politiques publiques

Réflexions stratégiques pour la Bretagne, la France et l'Union européenne

Site internet : [united-citizens.eu](http://united-citizens.eu) (en cours de redéveloppement)

Contact : [adlr56@free.fr](mailto:adlr56@free.fr)



*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 2 du traité de l'Union européenne (valeurs de l'Union)

Illustration de couverture de Brian Merill (B\_Me), Sydney, Australie sur Pixabay (<https://pixabay.com/photos/pedestrians-people-busy-movement-400811/>).

# Sommaire

Sommaire .....	3
Préface à la deuxième version .....	3
L'Etat .....	7
Le parlement.....	18
Le gouvernement.....	25
La justice .....	31
La présidence.....	37
La subsidiarité .....	39
L'administration.....	44
Annexe A - La constitution .....	45
Annexes.....	48
Bibliographie.....	57
Lexique et abréviations .....	59
Sommaire long .....	59

## Préface à la deuxième version

### La démarche conceptuelle

Ce document est une nouvelle version du document de 2021 (édité en 2023) sans changement majeur par rapport à cette version précédente. Depuis sa création en 2008 le cercle avait inscrit sa réflexion dans le cadre institutionnel en cours : une région de la République française elle-même Etat membre de l'Union européenne. Quand bien même sa référence démocratique par excellence est la Suisse, qui n'est pas un Etat membre de l'Union européenne, mais un exemple remarquable de démocratie semi-directe, synthèse d'une démocratie représentative et d'une démocratie directe.

Dans le contexte de la résolution des négociations du Brexit, la question s'est posée presque par accident : et si, à l'instar du Royaume-Uni, la Bretagne « breizhxitait » ? Ce qui nécessitait en tout premier lieu de définir ce en quoi pourrait consister un un Etat breton avant même de considérer ses relations avec l'Union européenne. Sachant que ces relations s'inspirerait du principal du Traité de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne : zéro quotas, zéros taxes !

Quand bien même cette réflexion a été conjoncturelle, elle s'avère à l'usage d'un grand intérêt dans la réflexion globale du cercle.

## **L'Etat**

### **L'atout**

L'Union européenne représente un ensemble d'Etat développés qui associent leurs efforts pour représenter une puissance politique et économique comparables aux grandes puissances mondiales, en particulier les Etats-Unis et la Chine. Avec son marché intérieur de 450 millions de consommateurs, l'Union européenne représente un potentiel économique important. Toutefois, la stratégie de Lisbonne qui devait fonder la prospérité européenne sur une économie de la connaissance ne s'est pas traduite dans la réalité comme l'a mis en évidence le rapport Draghi,

Accessoirement, comparativement à un Traité de commerce et de coopération transposé à la Bretagne, l'appartenance à l'Union européenne confère un accès - au marché européen à « zéro quota et zéro taxe ». Cet accès est réciproque.

### **La contrainte européenne**

En tant que Région dans le cadre français et européen, toute politique publique la Bretagne pour tout ministère doit se conformer à ce cadre. Même si dans les intentions ce cadre est rarement discutable, l'Union européenne a généré un corpus de réglementations qui s'ajoute, remplace ou contraint les droits internes des Etats membres. L'Union européenne a elle mis pris conscience de la complexité et parfois l'inefficacité du droit européenne en exprimant en 2025 le souhait de simplifier ce droit. Ce qui se révèle comme un handicap, est même aggravé par la « surtransposition » des directives en France.

L'Union européenne adopte aussi certaines positions idéologiques sur des orientations qui dépendent des industriels (voiture électrique) ou le refus du nucléaire que la présidente de l'Union européenne vient de reconnaître en mars 2026 à Paris comme une « erreur stratégique ».

C'est aussi le traité de libre-échange du Mercosur qui permet l'entrée sur le marché européen de produits qui ne sont pas soumis aux réglementations sanitaires et environnementales auxquels sont soumis les agriculteurs européens. Ce qui fragilise l'agriculture européenne en général et l'agriculture bretonne en particulier. Le Parlement européen a saisi la Cours de justice de l'Union européenne en janvier 2026 pour vérifier la légalité de ce traité de libre-échange, mais la Commission européenne a décidé d'appliquer « provisoirement » ce traité sans attendre l'avis de la cours de justice, ce qui dégrade la confiance des citoyens dans les institutions européennes.

Ces quelques exemples, le désenchantement européen observable par la progression des partis réfractaires à l'idée européenne. Cette situation nécessite une réaction pour remettre l'Union européenne en phase avec l'engouement qu'elle a suscité jusqu'au Traité de lisbonne. Il s'agit d'une refondation pour finaliser un projet auquel continuent à aspirer les citoyens européens.

### **La contrainte française**

L'appartenance à la France apporte le confort d'un Etat qui a conservé un rôle de puissance moyenne dans le monde et a su développer des compétences rares dans certains domaines (défense, énergie, santé...) avec des champions internationaux. Un véritable atout dans l'Union européenne et dans le monde.

La France accuse des faiblesses dans l'efficacité de ses institutions et son organisation territoriale. Les prélèvements obligatoires y sont les plus élevés dans l'OCDE et affectent sa compétitivité, ce qui se traduit par une balance commerciale déficitaire, même dans un de domaines forts, l'agriculture.

L'examen du budget français au cours des réunions du cercle a mis en évidence le fort risque de défaut de la France<sup>1</sup>, défaut qui pourrait entraîner une crise majeure de l'Union européenne (budgétaire, monétaire et financière)<sup>2</sup>.

Son budget largement déficitaire apparaît, parmi tous les risques encourus, comme le risque fatal si aucune correction de trajectoire n'est mis en place, ce qui n'est jusqu'à présent pas le cas. Comme l'Union européenne, la France nécessite une refondation de ses institutions, une reformulation de son management public, une nouvelle approche de sa contribution à la construction européenne et son rôle international.

Dès les perspectives d'affaiblissement, voire de délitement des cadres français et européens doivent être pris très au sérieux, avec les propositions de refondations avenantes pour l'un et l'autre.

## **L'adéquation**

La question du budget, de l'évitement du défaut nécessite au-delà de seules mesures conjoncturelles, une refondation des institutions, une nouvelle culture du management public, une clarification entre l'action étatique et sociale ainsi qu'une nouvelle organisation du territoire.

Une telle refondation ne peut s'effectuer en dehors du cadre de l'Union européenne ne serait-ce que parce que le budget et la dette française sont libellés en euros, que cette monnaie est gérée par la Banque centrale européenne avec la mission principale de contrôler l'inflation à un niveau positif inférieur à 2 %. Par le Mécanisme européen de stabilité (MES), l'Union européenne veille à la cohérence budgétaire et à la péréquation entre le budget public des Etats membres (respecter en particulier les critères de Maastricht). Dans la cas d'espèces (et d'autres Etats membres), l'UE avec le MES n'a pas empêché la France de sortir largement des limites qu'elle avait elle-même fait valoir dans le cadre du traité de Maastricht.

Dans ce contexte, les taux d'emprunts liés à l'euro ont été favorables à l'endettement (sans exaucer la responsabilité du gouvernement français). Dans ce contexte, la France ne peut en particulier pas dévaluer la monnaie de son déficit et de sa dette. Le désendettement de la France et la restauration de ses finances publiques ne peuvent s'envisager sans tenir des contraintes et des possibilités imposées par l'Union européenne. La question des contraintes et des possibilités de l'UE est une vaste question qui pose la question de la pertinence et de l'efficacité de la construction européenne qui ne peut être traitée globalement ici.

Il n'est donc pas évident que l'UE représente un atout pour le redressement de la France qui suppose une liberté d'action intrinsèque. Or, dans cette situation, dans la mesure où la France se résout à anticiper, le risque n'est pas seulement pour la France, mais pour l'Union européenne elle-même.

Le cadre institutionnel d'un Etat breton indépendant présente l'intérêt de concevoir dans ce cadre des politiques publiques particulièrement adaptées à la Bretagne, parce que sans contraintes extérieures induites par l'appartenance à la France et à l'Union européenne. Dans un monde ouvert, cette situation n'apparaît pas pénalisante.

## **La comparaison**

Dans la mesure où l'Etat breton souverain permet la définition de politiques publiques strictement adaptées aux besoins bretons, alors que le cadre de la région française et européenne contraint ces

---

<sup>1</sup> CPL-ADLR, *Budget – Le défaut*,

([https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle\\_pierre\\_landais/budget/ND\\_Budget\\_-\\_Dfaut\\_2.pdf](https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/budget/ND_Budget_-_Dfaut_2.pdf)).

<sup>2</sup> CPL-ADLR, *Budget – La responsabilité*,

([https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle\\_pierre\\_landais/budget/ND\\_Budget\\_-\\_Responsabilit\\_2.pdf](https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/budget/ND_Budget_-_Responsabilit_2.pdf)).

politiques, il est alors possible de comparer les deux cadres institutionnels et déterminer ce en quoi un cadres est plus favorable que l'autre et réciproquement.

## La réinvention

La conception au XXI<sup>e</sup> siècle d'un Etat ex-nihilo permet de revenir à l'essentiel. Dans la mesure où il est plus simple de redéfinir que de simplifier une organisation qui s'est dispersée en se complexifiant. Enfin, ce cadre sera éventuellement utile selon l'évolution des deux cadres français et européens qui nécessitent deux remises à plat pour garantir l'avenir.

En cinq ans, la France et l'Union européenne ne se sont pas adaptées à la nouvelle situation internationale. En particulier, la situation budgétaire de la France a continué à se dégrader.

## La réutilisation

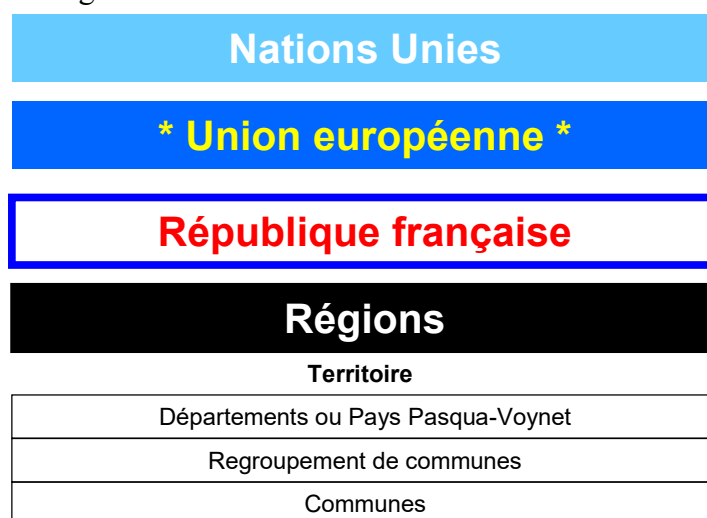
La réflexion sur un Etat moderne, démocratique, solidaire, inspiré par les valeurs de l'Union européenne et motivé par le droit international et les grands textes juridiques internationaux donne l'occasion de revisiter des concepts caractéristiques de la civilisation européenne : comme la séparation horizontal et verticale des pouvoirs, la restructuration du droit et de la réglementation, l'élection du gouvernement, l'alignement vertical des institutions selon la subsidiarité... pour les institutions

Pour les politiques publiques, la démarche permet de revenir à l'essentiel sans avoir besoin de simplifier parce que les concepts sont nativement et volontairement simples (« keep it simple and smart »). Certaines idées sont emblématiques comme le bulletin de salaire et le bilan social personnel annuel.

Ces concepts sont directement réutilisables dans les propositions de refondation de la République française et de l'Union européenne.

## La Région

Dans la mesure où les propositions de refondation de la République française et l'Union européenne s'inscrivent dans une même logique de retour à l'essentiel, la Région Bretagne trouve naturellement sa place dans l'architecture globale avec 5 niveaux de subsidiarité du territoire aux Nations Unies.



*Cinq niveaux de subsidiarité dont un niveau fondateur triple, le territoire.*

## La refédération

Dans la mesure où les cadres français et européens semblent dériver lentement vers moins d'efficacité institutionnelle en même temps que vers une dégradation économique et sociales, même si la perspective semble lointaine et de faible probabilité, la tendance de fonds est celle d'un lent délitement. Si cette tendance se poursuit durablement, l'option d'un Etat breton en tant que « back-up », qu'il serait en définitive assez simple à mettre en œuvre, devient dans ce contexte une idée de moins en moins anodine.

Si tant est que cette situation se réalise, l'Etat breton serait un exemple pour d'autres régions européennes. Il serait alors envisageable de reconstituer un Etat français et une Union européenne sur une base de la fédération de ces régions. Il est donc opportun de nouer des relations fructueuses avec les régions voisines : Normandie, Val-de-Loire et Poitou élargi.

Remarque : au-delà de l'exemple de la Suisse, l'exemple de la Norvège (Etat assez comparable à la Bretagne avec ses 5 millions d'habitants...) démontre qu'il est concevable de se tenir à l'écart de l'Union européenne et de lui être associé (AELE) sans en faire partie... qu'il n'est donc pas nécessaire d'attendre une situation véritablement dégradée pour mettre en place cet Etat breton souverain. Pour autant, l'objectif final de la réflexion est bien de concilier les deux références : la démocratie à la suisse dans une France redressée et dans Union européenne affirmée !

## L'Etat

Les institutions de l'Etat breton s'inspireront de celles des démocraties les plus exemplaires dans le monde, en l'occurrence celles des nations intermédiaires les plus performantes. Les institutions présentées ci-après répondent à un objectif de simplicité, d'intelligibilité et aussi, de facilité d'appropriation.

## La démocratie

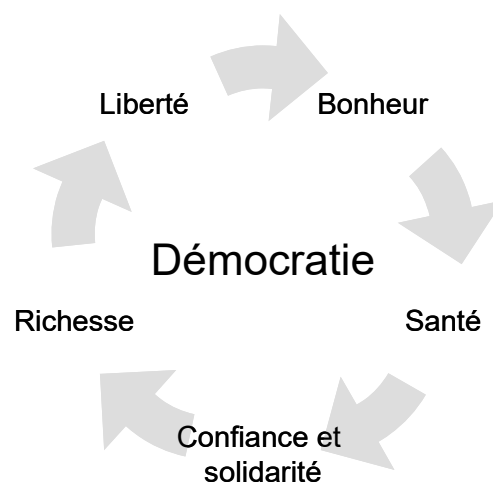


Figure 1 - Le cercle vertueux de la démocratie

La démocratie représente le graal de l'organisation de la société, au moins dans le monde occidental. Son degré d'achèvement peut s'exprimer et s'évaluer par différents indicateurs, par exemple :

- le Human Freedom Index (HFI) évalue la liberté individuelle et la liberté économique,
- le World Happiness Index (WHI) basé sur différents critères : le bonheur individuel (logement, revenus, travail), l'appartenance à la communauté (engagement civique individuel, accès à l'éducation), la santé, le sentiment de réussir sa vie (Life Satisfaction), le sentiment de sécurité, équilibre entre le travail et la vie familiale,
- l'indice de développement humain (IDH) basé sur l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation et le produit intérieur brut par habitant,
- le Fragile State Index (FSI) ou indice de fragilité des Etats classe les états selon les risques qu'ils s'effondrent : c'est donc dans le bas du classement que l'on trouve les Etats les plus stables et donc les plus durables.

En définitive, le cercle vertueux de la démocratie repose sur la liberté, la prospérité, pas nécessairement matérielle, la santé et conduit à la confiance et au bonheur.

Pour chacun de ces indices, on retrouve presque toujours dans le peloton de tête : les pays scandinaves : Danemark, Suède, Norvège, Islande, l'Irlande, la Suisse, les Pays baltes et la Finlande. Dans le monde, on retrouve presque toujours la Nouvelle-Zélande et le Canada, et aussi Singapour, l'Uruguay...

Où sont dans ces classements la France et l'Allemagne ? Où sont les Etats-Unis ? Où est la Chine ? L'Union européenne ? La Bretagne ?

	<i>IDM</i>	<i>HFI</i>	<i>WHI</i>	<i>FSI</i>	<i>IDH</i>
	2017	2014			2018
1	Norvège	Hong-Kong	Danemark	Finlande	Norvège
2	Islande	Suisse	Suisse	Norvège	Suisse
3	Suède	N.-Zélande	Islande	Suisse	Irlande
4	Nouvelle-Zélande	Irlande	Norvège	Danemark	Allemagne
5	Danemark	Danemark	Finlande	Islande	Hong-Kong
6	Canada / Irlande	Canada	Canada	N.-Zélande	Australie
7	Suisse	Royaume-Uni	Pays-Bas	Suède	Islande
8	Finlande	Australie	N.-Zélande	Canada	Suède
9	Australie	Finlande	Australie	Luxembourg	Singapour
10	Luxembourg		Suède	Australie	Pays-bas
11			Israël	Irlande	Danemark

### Classement des Etats en fonction de divers indices de prospérité<sup>3</sup>

Les pays vertueux qui émergent sont des pays de taille petite ou moyenne, en l'occurrence comparable à celle de la Bretagne. Ce sont des démocraties représentatives ou parlementaires où les citoyens ont confiance dans leurs élus. Ces pays peuvent être qualifiés de sociétés de la confiance, non seulement de la confiance envers les élus, mais aussi de la confiance entre les citoyens eux-mêmes. Il existe deux formes de société de la confiance : les sociétés libérales et les sociétés égalitaires, le duo de la liberté et de l'égalité : il n'est pas nécessaire de faire un choix entre les deux approches, mais de les considérer comme conciliables et même complémentaires.

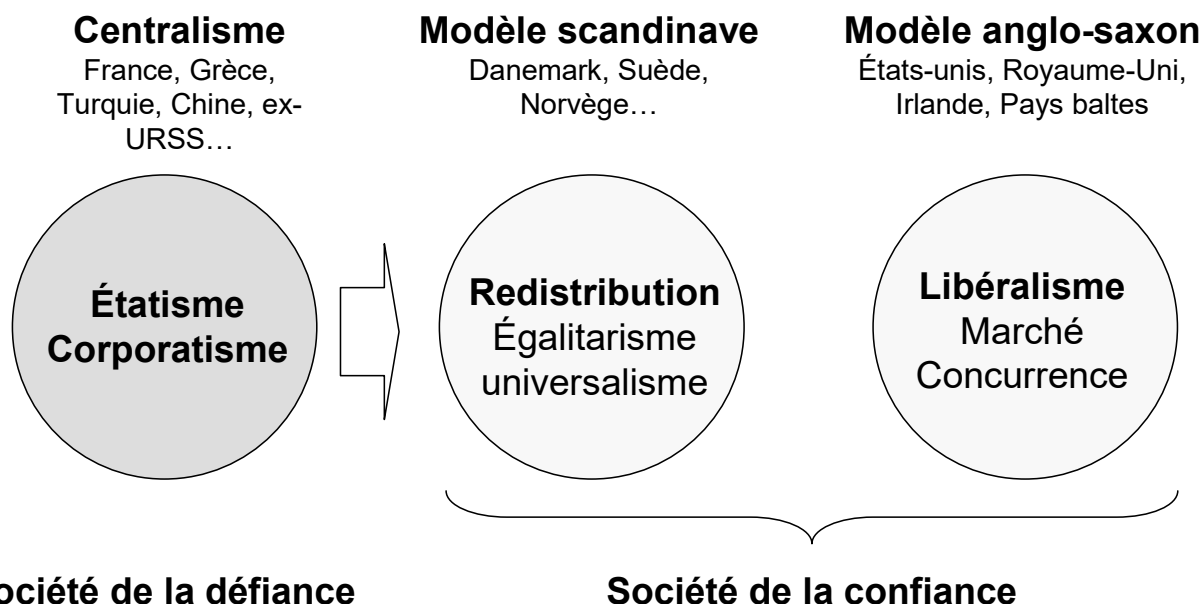


Figure 2 - Les sociétés de la confiance

Le cas particulier dans ces palmarès est la Suisse, qui est une démocratie à la fois parlementaire et une démocratie directe, soit une démocratie semi-directe. Cet exemple inspirera plus particulièrement les nouvelles institutions de l'Etat breton qui ambitionnera de rejoindre les références dans les classements internationaux.

<sup>3</sup> Ce tableau synthétise les classement des Etats du monde selon divers indices traduisant un aspect de la prospérité : IDM : indice de la démocratie dans le monde selon The Economist Intelligence unit 2017, HFI : Human Freedom Index 2014 (liberté individuelle, liberté économique), WHI (World hapiness index), l'indice du pays du bonheur, FSI : Fragile State Index et l'IDH : indice de développement humain.

# Les personnes

## Les nationaux

My country, right or wrong. If right, to be kept right, and if wrong, to be set right<sup>4</sup>.

*Carl Schurz*

Les Bretons sont l'ensemble des personnes qui se déclarent de nationalité bretonne et qui se reconnaissent mutuellement comme tels. La nationalité bretonne est une notion politique et culturelle, non pas une condition économique ou sociale.

La nationalité bretonne ne se fonde pas sur une appartenance ou une pratique linguistique, même si les deux langues ancestrales, le breton et le gallo, ont été fondatrices de la nation bretonne. Le français est aujourd'hui la langue de communication largement majoritaire en Bretagne, mais le sentiment d'appartenance n'en persiste pas moins. La Bretagne est fondamentalement bilingue et même multilingue<sup>5</sup>. Son aptitude internationale doit désormais se démontrer par la pratique de l'anglais<sup>6</sup>.

La nationalité bretonne se fonde sur des valeurs bretonnes, qui présentent d'éventuelles nuances avec les valeurs de l'Union européenne, sans pouvoir être en contradiction avec ces valeurs européennes<sup>7</sup>. La nationalité bretonne ne se fonde pas sur la religion, quand bien même les religions ancestrales que sont le druidisme et le christianisme celtique ont marqué le fondement de la Bretagne et que le catholicisme a dominé et définitivement marqué son histoire. La nationalité bretonne est désormais laïque, ce qui signifie que la religion ou l'absence de religion relèvent de la vie privée et que les politiques publiques ne se fondent pas sur des préceptes religieux de quelle religion que ce soit. La nationalité bretonne se fonde cependant sur la tolérance linguistique et religieuse.

La nationalité bretonne suppose l'acceptation et l'appropriation de l'histoire de la Bretagne, quels que soient les torts et les mérites de cette histoire. Elle suppose également le désir de participer activement aux nouvelles pages de cette histoire et du rayonnement de la Bretagne parmi les nations civilisées.

En pratique, les personnes dont un ancêtre est né sur le territoire breton avant 1950 peuvent revendiquer la nationalité bretonne (droit du sol). La nationalité bretonne s'acquiert ensuite d'office par le fait qu'un des parents est de nationalité bretonne (droit du sang). Les étrangers, non bretons, peuvent demander la nationalité bretonne dans la mesure où ils adhèrent aux idéaux bretons et européens, ont démontré cette adhésion dans leurs engagements ainsi que leur préférence de la nationalité bretonne par rapport à leurs éventuelles autres nationalités (droit du cœur). Cas également des non-Bretons qui participeront activement à la recréation de l'Etat breton par passion pour la démocratie directe (droit de l'intelligence, du courage et de l'engagement, en résumé, le droit de l'intelligence).

La nationalité bretonne donne droit à la citoyenneté bretonne.

---

<sup>4</sup> Mon pays, qu'il ait tort ou raison. S'il a raison, à conserver, s'il a tort, à corriger.

<sup>5</sup> La Suisse est, encore une fois, une référence pour ces questions et un exemple de la tolérance linguistique.

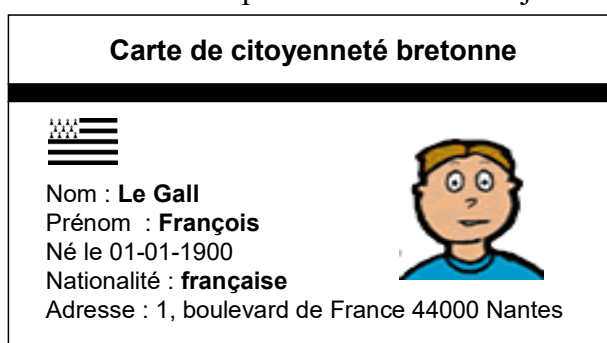
<sup>6</sup> L'anglais peut être considéré comme la langue internationale par excellence. Il reste la langue de l'Union européenne malgré le Brexit.

<sup>7</sup> Voir Le préambule, p. 45.

## Les citoyens

Les citoyens bretons sont les nationaux bretons ayant demandé la citoyenneté bretonne qui confère les droits et les devoirs avenants : résider, travailler et consommer en Bretagne, participer aux débats publics, voter pour les représentants et participer à l'essor de la Bretagne, la défendre militairement, si besoin, au risque de sa vie.

Le contexte particulier de la récréation de l'Etat breton nécessite de définir la notion de « citoyen breton sans la nationalité bretonne » pour les ressortissants de l'Union européenne (au sens large : dont la Grande-Bretagne, la Suisse, la Norvège...) résident en Bretagne au moment de la création de l'Etat breton. Ce statut particulier sera ouvert à ce seul moment aux résidents respectant les valeurs européennes et ne sera plus accessible après la récréation de l'Etat breton. Ces citoyens bretons pourront disposer d'une carte de citoyen breton, mais leur passeport restera celui de leur Etat d'appartenance. Le statut de « citoyen breton sans la nationalité bretonne » ne sera pas non plus transmissible automatiquement aux descendants, sauf aux seuls nouveaux membres d'une famille dont les parents bénéficient déjà de ce statut.



## La représentation

Rien ne paraît plus surprenant à ceux qui contemplant les choses humaines d'un oeil philosophique, que de voir la facilité avec laquelle le grand nombre est gouverné par le petit, et l'humble soumission avec laquelle les hommes sacrifient leurs sentiments et leurs penchants à ceux de leurs chefs.

*David Hume, Les premiers principes du gouvernement, 1752*

La démocratie représentative rencontre aujourd'hui des limites et connaît une crise qui se traduit par une défiance envers les élus, un manque de lisibilité des institutions, des participations de plus en plus faible aux élections et une crise des vocations.

L' élu dévoué pour ses concitoyens, intègre, soucieux du bien public et du bien-être de ses concitoyens, soucieux de la bonne utilisation des deniers publics... existe toujours. Mais ce profil peut-être considéré comme minoritaire et absent des sphères réellement décisionnelles avec une pléthore d'élus qui n'apportent pas une contribution significative à la marche des affaires publiques : les partis politiques décident de qui sera sur les listes électorales ou non et nombre d'élus n'apportent seulement qu'une majorité à quelques décideurs.

Dans les démocraties parlementaires, les décisions sont prises par des représentants qui débattent dans un parlement ou par une assemblée restreinte au nom de leurs concitoyens qui les ont élus. La démocratie parlementaire présente aujourd'hui divers défauts qui ne sont plus acceptables par les citoyens restés en dehors de l'assemblée : l'avis des ces citoyens instruits, compétents dans leur domaine professionnel ou associatif, leurs entreprises et leurs lieux de vie, aussi compétents sinon plus que les élus doit être pris en compte avant toute décision politique. Les insuffisances sont désormais bien connues : les élus appartiennent à des partis et s'inscrivent dans une logique de parti qui altère le sens de la représentation, les élus deviennent

des professionnels de la politique et y font carrière. Quel que soit le parti auquel ils appartiennent, les élus produisent des lois qui définissent leur propre statut et leur financement public, les déresponsabilisent de leurs décisions et les protègent de poursuites judiciaires.

Le cumul des mandats favorise le carriérisme, qui consiste à enchaîner les mandats tout au long de sa vie au détriment du renouvellement des hommes et des idées et du brassage des expériences. Le débat politique se déroule dans un état de campagne permanent, la continuation des promesses après avoir été élu et, à peine élu, penser à sa réélection et une nouvelle étape dans les mandatures. Le clientélisme se développe : accorder des faveurs à des catégories ou des communautés pour obtenir des voix aux élections.

La représentation aujourd'hui, c'est gouverner par les sondages sur des sujets mineurs (vitesse limitée à 80 ou 90 km/h, redevance télévision...) de moindre importance ou des sujets sociétaux en exacerbant les conflits plutôt que de rechercher les consensus. C'est procrastiner, complexifier les procédures, diluer les responsabilités, multiplier les organismes de conseil, réagir à l'urgence de façon émotionnelle. L'absence de bilans de l'action est générale ou reste sans effet correctif.

L'élection confère une légitimité de moins en moins acceptée, mais pas une compétence, de capacités ou d'expérience intellectuelle autre que la compétence initiale de l'élu. Le niveau intellectuel et la compétence des élus paraissent baisser, les sondages et les recours aux cabinets extérieurs se généralisent. La distinction entre élu et fonctionnaire s'estompe. Dans le contexte d'un mille-feuille institutionnel et d'inégalité des territoires (métropoles...) où les questions à traiter s'interpénètrent et se complexifient, les dépenses ne sont plus maîtrisées.

L'énergie politique à réhabiliter réside dans le peuple, les citoyens qui détiennent la véritable compétence pour la gestion, une intelligence collective répartie au sein d'une population encore éduquée. Il reste à organiser l'utilisation de cette compétence pour l'élaboration de décisions et d'orientations politiques concertées, véritablement débattues, où les arguments sont exprimés sans opprobre pour rechercher les compromis porteurs des consensus les plus larges ou optimaux.

## **La table ronde**

Même si en pratique une minorité seulement de citoyens participe activement au débat dans la démocratie directe, l'ensemble de ces citoyens représente une somme de connaissances et de compétences bien supérieure à celle de l'ensemble des élus actuels. La démocratie directe doit permettre de valoriser toute une énergie politique qui reste en jachère dans une démocratie parlementaire.

La table ronde, autour de laquelle les citoyens débattent avant de passer au vote, soit l'assemblée générale des citoyens, sera le fondement de la démocratie directe. Cette table ronde fait référence à l'héritage et à l'imaginaire celtique, mais il est aussi possible de faire référence à la Grèce antique avec son agora, lieu d'échange des citoyens grecs, et à Rome, avec son forum, qui présentent des analogies avec la table ronde des Bretons.

Comme il y a potentiellement 5 millions de citoyens bretons dont 80 % d'adultes, soit 4 millions disposant d'une voix, la réunion de ces 4 millions de citoyens autour d'une table ronde suppose une table d'un diamètre de quelques 250 kilomètres de diamètre qui ne tient même pas sur le territoire de la Bretagne. Qui plus est avec la rotondité de la terre, un citoyen assis à la table ronde ne verrait pas son concitoyen assis en face.

La table ronde des citoyens sera désormais « dématérialisée » avec les technologies d'aujourd'hui, soient des sites internet accessibles 24 heures sur 24 de partout dans le monde (le site [united-citizens.eu](http://united-citizens.eu) préfigure ces sites de démocratie directe).

Dans la démocratie directe du futur Etat breton, les citoyens disposent collectivement du pouvoir d'exprimer leur avis et de voter sur toute décision les concernant. Dans la mesure où

l'ensemble des citoyens n'auront pas tous le même avis sur une question donnée et qu'une décision doit être prise, les citoyens adultes (18 ans) disposeront d'une voix pour se prononcer pour ou contre la décision. Si une majorité de votes sont en faveur de la décision, elle est donc prise et dans le cas contraire, elle est rejetée. Cette règle doit néanmoins être assortie de dispositions tendant au compromis entre la stabilité institutionnelle et la capacité d'adaptation aux évolutions.

Même directe, la démocratie nécessite d'être organisée et de désigner des élus : mais ces élus ne seront pas des élus d'une démocratie parlementaire qui décident selon leur propres vues ou selon les consignes de leur parti en oubliant de représenter les citoyens. Les élus seront des animateurs des débats, qui aideront les citoyens à proposer des questions et des décisions, des coachs davantage que des patrons. Leur excellence tiendra à la manière dont ils auront aidé leurs concitoyens à s'écouter, à se comprendre et à suggérer des motions communes, susciter des consensus ou amener des citoyens à accepter des orientations qu'ils n'ont pas choisies.



Figure 3 - Le Senedd (sénat), ou parlement gallois, pays frère de la Bretagne, préfigure la table ronde de Etat breton

Quand bien même l'Etat breton sera une démocratie directe, des élus sont aussi nécessaires pour personnifier les institutions et les politiques publiques, en particulier au moment de la transition, pour conserver des repères habituels et, plus durablement, pour la visibilité de la Bretagne à l'extérieur. A l'extérieur, la démocratie directe de la Bretagne ressemblera institutionnellement à une démocratie parlementaire avec en particulier un chef d'Etat et un gouvernement.

## La confiance

Chaque citoyen disposera de la possibilité de donner son avis sur les sujets qui le concerne. S'il n'use pas de son droit, ce citoyen s'en remettra à ses concitoyens, ses égaux, et non pas à un élu et, s'il s'abstient de participer, son attitude sera interprétée comme une marque de confiance envers ses concitoyens davantage que comme un désintérêt des affaires publiques. La démocratie directe est une société de la confiance des uns envers les autres.

Les sociétés de la confiance sont des sociétés fondées sur un compromis entre liberté, égalité et solidarité. La Bretagne saura trouver la voie de sa société de la confiance entre les références anglo-saxonnes et scandinaves.

## Les pouvoirs

### La séparation des pouvoirs

Dans les démocraties parlementaires, la séparation des pouvoirs consiste généralement à distinguer le parlement qui fait les lois, le gouvernement qui gouverne et la justice qui juge. La plupart des Etats dans le monde sont des démocraties parlementaires qui organisent la séparation des pouvoirs ou, pour certains d'entre eux, prétendent seulement le faire.

Le principe de la séparation des pouvoirs remonte à l'antiquité grecque et a été théorisée par Locke (1632-1704) et Montesquieu (1689-1755). Il vise à limiter l'arbitraire et à empêcher les abus liés à l'exercice du pouvoir. L'objectif assigné par Montesquieu à cette théorie est d'aboutir à l'équilibre des différents pouvoirs : *Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.*

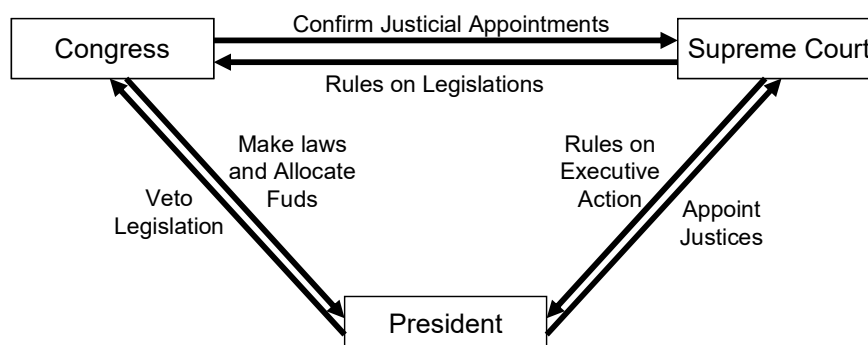
La démocratie directe ne contrevient pas au principe de séparation mis en oeuvre dans de nombreuses démocraties parlementaires, avec en particulier le parlement, le gouvernement et la justice. Cependant, chaque pouvoir émane du peuple et le peuple est tricéphale : le parlement représente le peuple pour légiférer, la justice dit le droit et rend la justice « au nom du peuple », le gouvernement gouverne pour le bien du peuple...

Nous retiendrons, comme dans une démocratie parlementaire, les trois pouvoirs du parlement, du gouvernement et de la justice.

### L'équilibre des pouvoirs

#### Le check and balance

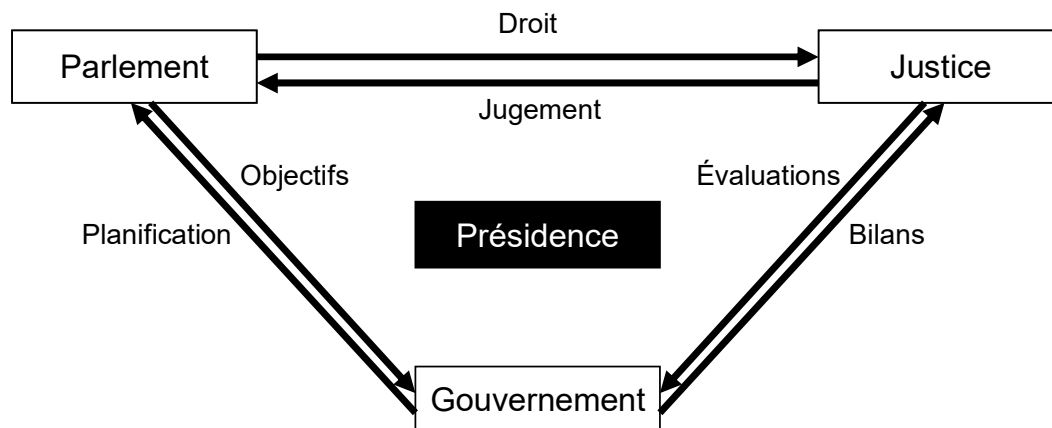
La notion d'équilibre des pouvoirs a été historiquement implémentée par le dispositif des *checks and balances* (contrôles et contrepoids) dans la Constitution américaine de 1787. Les *checks and balances* sont donc conçus comme une opposition, voire un affrontement entre les pouvoirs.



#### Figure 4 - Les check and balances<sup>8</sup>

Dans une démocratie directe, les citoyens approuvent ou non en dernier ressort l'action publique exercée par les pouvoirs, ce qui permet une approche différente du check and balance pour réaliser l'équilibre des pouvoirs. Les pouvoirs n'auront donc pas besoin de se contrôler et de s'opposer entre eux, mais au contraire, tout en restant dans leur rôle respectif, à se faire approuver par les autres pouvoirs, qui représentent tout autant les citoyens. Il y a donc lieu de parler de *help and support* (« assiste et soutient »).

#### Le « help and support »



#### Figure 5 – Le « help and support »

Dans la philosophie du « help and support » :

- le parlement transmet :
  - à la justice les projets de loi (création, modification) modifiant le droit : la justice émet alors, à partir de son expérience<sup>9</sup>, ses observations sur ces projets de loi,
  - au gouvernement les projets d'objectifs et le gouvernement lui fait part de leur réalisme eu égard à son expérience de gouvernement,
- la justice transmet :
  - au parlement le bilan des jugements émis par application de la loi et le parlement prend en compte ces observations pour d'éventuelles évolutions de la loi,
  - au gouvernement les projets de bilans de son action et la justice lui fait part de ses observations sur ces bilans avant publication définitive,
- le gouvernement transmet :
  - au parlement les projets de réglementation et de planification répondant au droit et aux objectifs qu'il a émis et le parlement émet ses observations sur cette réglementation et cette planification,
  - à la justice les projets de bilans qui lui permettront de mener les évaluations de son action et la justice lui transmet ses évaluations.

Ces (six) échanges sont effectués annuellement en trois temps entre deux pouvoirs :

- un aller pour transmission du document principal (droit / jugement, objectifs / planification, bilans / évaluations)

<sup>8</sup> <https://ndla.no/en/subjects/subject:39/topic:1:188693/topic:1:188702/resource:1:6410>

<sup>9</sup> Soit la jurisprudence au sens anglo-saxon du terme.

- un retour pour observation sur les documents transmis,
- puis un deuxième aller pour informer de la prise en compte définitive du retour.

Les citoyens sont informés des échanges et peuvent émettre individuellement leurs avis sur l'aller et le retour pour chacun de ces échanges. Les pouvoirs prennent en compte les avis des citoyens et expriment la manière dont leurs avis sont pris en compte au même titre que les observations des pouvoirs. L'implication des citoyens dans le processus d'équilibre des pouvoirs permet de conforter la complémentarité et la solidarité entre les pouvoirs pour que chacun exerce au mieux son rôle au bénéfice des autres et des citoyens.

	<b>Parlement</b>	<b>Gouvernement</b>	<b>Justice</b>
<b>Permanent</b> Stationnaire	<b>Droit</b>	<b>Réglementation</b>	<b>Jugement</b>
<b>Conjoncturel</b> Évolutif, progressif	<b>Orientation</b>	<b>Planification</b>	<b>Évaluation</b>

**Figure 6 – Pouvoirs et termes de projection**

## La présidence

Les institutions américaines ne dissocient pas le rôle de président, de celui de chef du gouvernement. Aux Etats-Unis, le chef de l'Etat et le chef du gouvernement sont une seule et même personne : le président. Dans les démocraties parlementaires européennes, le chef de l'Etat et le Premier ministre sont deux personnes distinctes.

Dans l'ancien duché de Bretagne comme en Angleterre au XIV<sup>e</sup> siècle, la distinction était effective entre le duc, chef de l'Etat, et le chancelier, équivalent d'un premier ministre du gouvernement comme en Allemagne aujourd'hui. Le duc de Bretagne et le roi d'Angleterre ne gouvernaient déjà plus à ce moment.

Une autre séparation de pouvoir s'observe donc quand la fonction de chef du gouvernement se dissocie de la fonction de chef de l'Etat. Dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne, il y a distinction entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Assez souvent, le chef de l'Etat est un souverain issu d'une dynastie qui a traversé les siècles jusqu'à aujourd'hui (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède...) ou un président élu ou désigné dans les démocraties parlementaires (Italie, Allemagne...). Le chef du gouvernement est assez souvent issu d'une élection au parlement et d'un parti qui a émergé à cette occasion.

Le contre-exemple dans l'Union européenne de la distinction entre chef de l'Etat et chef de gouvernement est la France : quand bien même il existe un chef de l'Etat et un premier ministre chef de gouvernement, le régime est dit présidentiel dans la mesure où le chef de l'état, en l'occurrence le président de la République, est élu au suffrage universel. Ce président, désigne le chef du gouvernement, soit le premier ministre qu'il peut révoquer à tous moments. En pratique, le président de la République, soit le chef de l'Etat, assume partiellement un rôle de Premier ministre au côté de ce premier ministre). Depuis la période des cohabitations, le rôle du président se situerait à l'extérieur sur la scène internationale (lors des conseils européens par exemple) et le premier ministre plutôt des affaires intérieures. Mais cette distinction reste aussi floue qu'entre le président et le premier ministre russes et tient davantage aux personnalités qu'à une logique institutionnelle.

Dans le futur Etat breton, la séparation des pouvoirs sera accompagné de la séparation des rôles de chef de l'Etat et de chef du gouvernement. Le chef de l'Etat sera donc le président de la Bretagne (soit un rôle équivalent à celui de duc avant l'Annexion de 1532). Par commodité, la présidence sera dénommée comme pouvoir encore que son rôle consistera principalement à ne

pas intervenir dans l'action des autres pouvoirs. Elle n'est pas un contre-pouvoir non plus, mais un pouvoir de coordination et d'équilibre entre les autres pouvoirs.

## Le parlement

Le parlement assure deux fonctions ou deux missions principales :

- l'établissement du droit et de son évolution,
- l'élaboration des objectifs gouvernementaux (directions ou orientations et les objectifs à atteindre), soit l'équivalent d'un conseil d'administration dans une entreprise.

Le parlement transmet donc au gouvernement la « feuille de route » en même temps que les règles de droit à observer pour atteindre ces objectifs.

## Le droit

### L'inflation législative

La multitude des lois fournit souvent des excuses aux vices en sorte qu'un État est bien mieux réglé lorsque n'en ayant que fort peu, elles y sont fort étroitement observées.

*Descartes, Discours de la Méthode*

Au cours de son expansion, l'humanité a produit des millions de pages de textes de lois, probablement selon une des nombreuses exponentielles qui caractérisent l'anthropocène<sup>10</sup>. La prolifération de ces textes de lois pourrait se comparer à celui de la connaissance, si ce n'est que la connaissance permet de faciliter la vie et de l'améliorer et qu'il n'est pas sûr que la prolifération de textes de lois simplifie la vie des citoyens et des sociétés. Le droit européen ajoute au droit des Etats-membres une couche qui elle aussi semble ne pas avoir de limites<sup>11</sup> et qui aboutit à un droit européen hypercomplexe sans même l'avantage de l'unicité, les droits des Etats-membres étant seulement « européens » ou harmonisés, c'est-à-dire plus ou moins ressemblant d'un Etat-membre à l'autre.

### People made Law

Et nul n'est censé ignorer la loi. Peut-on ne pas ignorer la loi sans la comprendre ? Peut-on comprendre la loi sans savoir la commenter ? Peut-on commenter la loi sans être capable de participer à sa rédaction ? Chacun porte en soi, avec plus ou d'aptitudes, la capacité à ne pas ignorer, à comprendre, à commenter et à rédiger la loi. De façon disciplinée, chacun pourra contribuer à l'écriture de droit.

---

<sup>10</sup> Voir le cahier *La Terre*.

<sup>11</sup> Répertoire de la législation de l'Union européenne :

[https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?classification=in-force&displayProfile=allConsDocProfile&locale=fr&root\\_default=CC\\_1\\_CODED=04](https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?classification=in-force&displayProfile=allConsDocProfile&locale=fr&root_default=CC_1_CODED=04)

## La constitution

L'Etat breton résulte de la proclamation de sa constitution<sup>12</sup> qui est le point de départ de la réécriture complète du droit de cet Etat : le droit est l'élément fondamental de la souveraineté. Il est inenvisageable d'exercer une souveraineté sans maîtriser son droit (le droit applicable en Bretagne est actuellement le droit français qui sera progressivement remplacé par le nouveau droit breton).

La constitution est donc le point de départ de la réécriture complète du droit. Le corpus juridique breton sera donc constitué par :

- le préambule,
- la constitution,
- les droits fondamentaux,
- les conventions et traités internationaux auxquels la Bretagne adhèrera
- le droit dérivé des droits fondamentaux et des traités,
- la procédure,
- la jurisprudence<sup>13</sup>.

## La restructuration

Les lois inutiles affaiblissent les nécessaires.

*Montesquieu, De l'esprit des lois.*

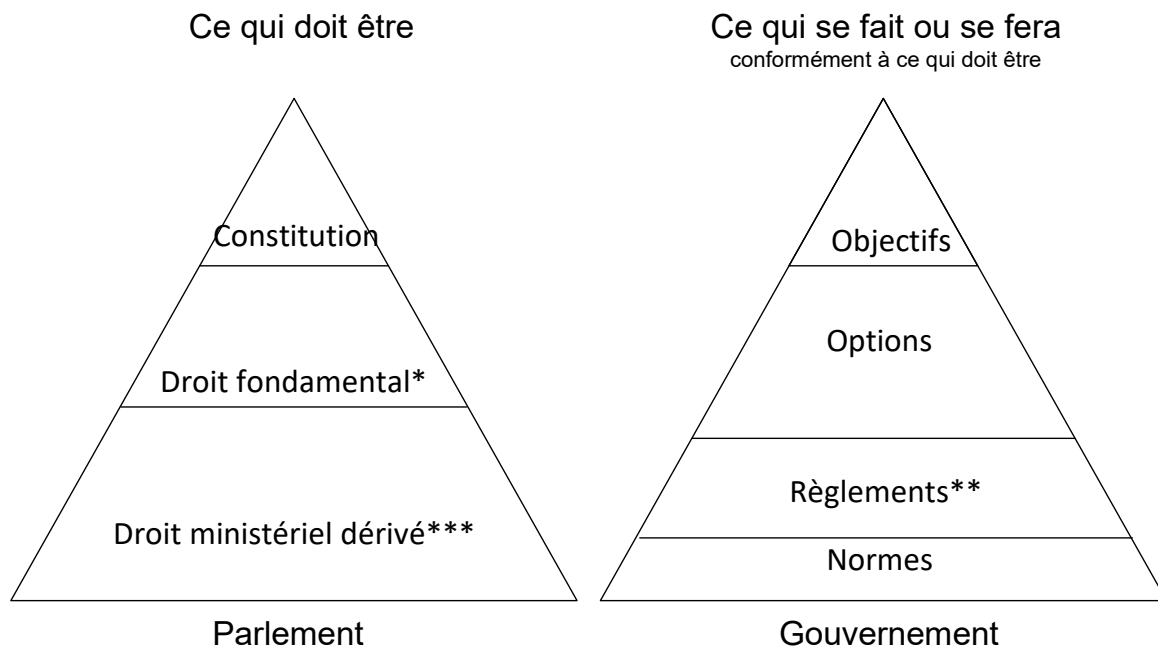
Plus que réécrire le droit ex nihilo (« from scratch »), il s'agit de le restructurer, de le simplifier et de le mettre en complétude. Le droit breton résultera d'abord d'une rédaction collective par les citoyens et ne sera pas un domaine réservé à de seuls parlementaires ou juristes.

La restructuration consiste d'abord à bien faire la différence entre le droit et le règlement : le droit est l'affaire du parlement et le règlement l'affaire du gouvernement. Le règlement n'est pas le droit, mais doit être conforme au droit. Il est donc opportun de redéfinir la pyramide de Kielsen en séparant droit et règlement.

---

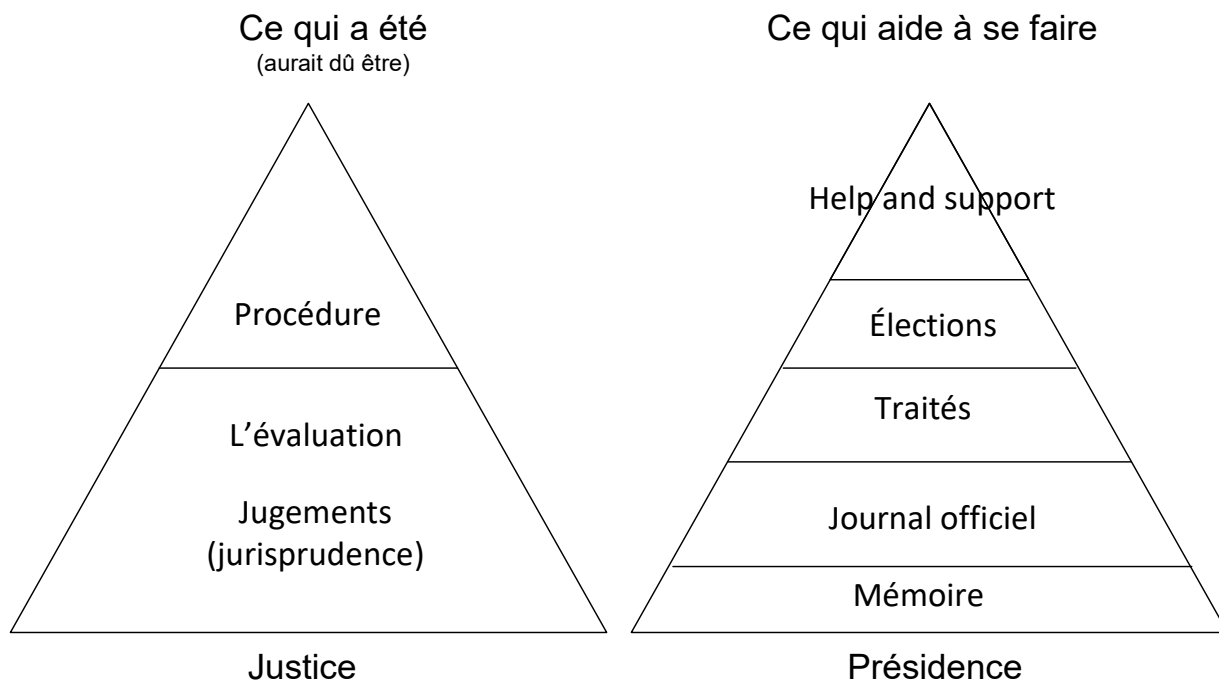
<sup>12</sup> Voir Annexe A - La constitution, p. 45.

<sup>13</sup> Au sens latin du terme (compilation des jugements rendus par application du droit) et non anglo-saxon (science du droit).



\*Conventions internationales sur les droits de l'homme, de la femme, de l'enfant, de l'environnement et de la biodiversité  
 \*\*Réglementation, budget, fiscalité, solidarité, planification, plan d'occupation du sol...  
 \*\*\* dont le droit international (droit dualiste)

**Figure 7 - Les pyramides de Kelsen du droit et du règlement**



**Figure 8 - La pyramide de Kelsen étendue aux autres pouvoirs**

### La légistique

La légistique, soit encore l'art et les règles pour rédiger la loi, reposera sur les principes suivants :

- l'intelligibilité, dans la mesure où le droit a pour finalité de permettre à la société de fonctionner harmonieusement et de faciliter les relations entre les citoyens, pas de leur compliquer l'existence ou de créer des sinécures pour des professionnels du droit et un

clivage entre ces derniers et les citoyens. La rédaction exclura les termes et les concepts archaïques,

- le document unique, en hypertexte, appliquant un principe de la programmation du logiciel : ne vous répéter pas (DRY : Don't repeat yourself),
- l'alignement ministériel, tout en s'abstenant (un article de loi devant être intrinsèque) de faire référence à l'organisation des institutions (en attribuant des rôles à des élus ou à des fonctionnaires).

Code is law, architecture is politics

## **La territorialité**

Le droit breton n'annexe ou ne compose avec aucun droit étranger. Le droit breton s'applique exclusivement sur le territoire breton et ne peut être appliqué de façon extraterritoriale. Toutefois, des faits répréhensibles au sens du droit breton commis par des citoyens bretons à l'étranger pourront, s'ils ne sont pas condamnés sur le territoire concerné, être rejugés en Bretagne. Par respect de leur souveraineté, la justice de Bretagne ne s'ingère pas dans la justice des autres pays, y compris si ces pays appliquent la peine de mort.

## **La laïcité**

Le droit breton ne reconnaît aucun droit religieux (en particulier le droit canon, la charria, la torah). Les droits religieux sont interdits sur le territoire breton.

## **Les orientations et les objectifs**

### **La séparation gouvernementale**

Gouverner résulte des actions successives suivantes :

- définir des orientations et des objectifs,
- définir des actions et des moyens associés permettant l'atteinte des objectifs,
- corriger les objectifs et les moyens en fonction de l'évolution de la situation,
- une fois les actions menées, évaluer le résultat et déterminer si les objectifs ont été atteints.

Ces actions ne seront pas l'apanage du seul gouvernement, mais successivement des trois pouvoirs :

- le parlement pour la définition des orientations et des objectifs,
- le gouvernement pour mener l'action publique et la mise en oeuvre des moyens tendant à l'atteinte des orientations et des objectifs,
- la justice pour l'évaluation de l'action du gouvernement.

## **Un futur collectif**

Gouverner, c'est convenir de directions dans lesquelles orienter les politiques et l'action publiques afin d'opérer un changement global dans l'état actuel de la société et de l'économie. Dans la mesure où il concernera chaque personne individuellement, la légitimité d'un tel changement ne peut résulter que d'un débat mettant en évidence une volonté collective et consensuelle pour le mettre en oeuvre. Le débat a pour finalité de mettre en évidence les divergences de point de vue, de rechercher un consensus, à défaut un compromis et, en leur absence, de trancher sur les options par un vote majoritaire.

Le débat parlementaire sur les orientations doit permettre à la société de se maintenir, de s'adapter au monde extérieur et aussi de se transformer pour réaliser les aspirations des citoyens. Les aspirations doivent être conciliées, mises en cohérence, et explicitées dans leurs conséquences avant d'être mise en application.

Il revient au Parlement d'organiser les débats entre les citoyens pour exprimer le futur collectif qui sera à mettre en oeuvre en même que de faire émerger le droit que devra respecter le gouvernement dans son action.

## L'expression des orientations

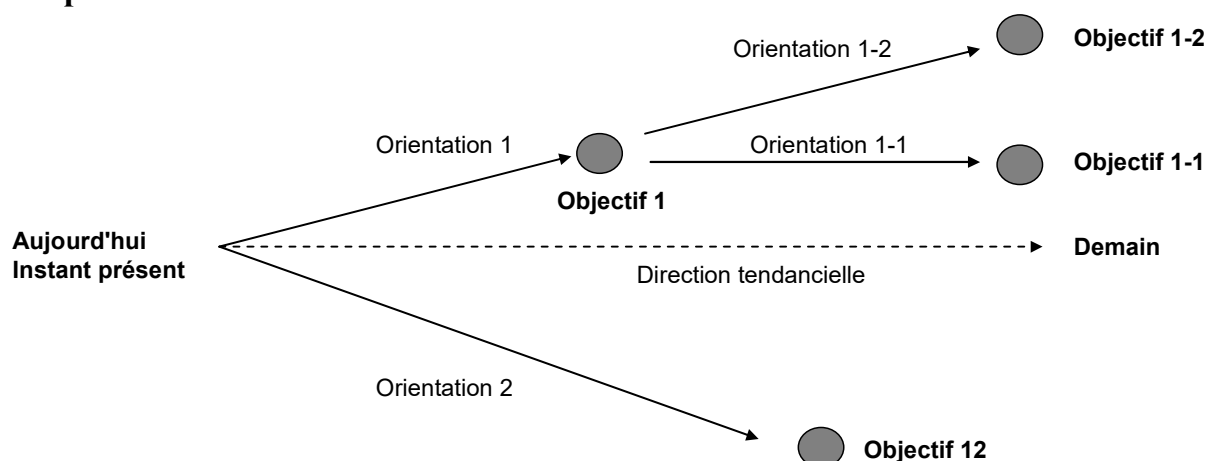


Figure 9 - Orientation et objectifs intermédiaires et finaux

Le changement comporte nécessairement une part de rêve et d'idéalisation du futur : cependant, le rêve s'inscrit dans la réalité et cette réalité doit être exprimée de façon précise et concrète. A défaut, le changement restera une illusion collective et une chimère, un débat permanent et une cause d'affrontement. Il sera donc plus opportun de s'inspirer du pragmatisme asiatique qu'à l'angélisme occidental pour parvenir à des résultats concrets.

Nous illustrerons d'abord notre propos par des contre-exemples extraits d'une publication de l'actuel Conseil économique et social et environnemental de (l'actuelle région administrative) Bretagne intitulée « Sept orientations pour la Bretagne »<sup>14</sup>. Dans cette brochure, les orientations sont :

- favoriser et améliorer les conditions des mobilités,
- promouvoir une économie de la transition,
- promouvoir un dialogue social de transition,
- pour une vision positive des controverses sociotechniques,
- prévoir, anticiper (sic !)
- ...

Soit une liste de voeux pieux imprécises avec lesquels on peut difficilement ne pas être d'accord. L'expression des orientations peut être plus pertinemment exprimée par un verbe qui sera le vecteur de l'action publique à suivre :

- réduire les inégalités professionnelles entre les hommes et les femmes
- réduire l'empreinte écologique
- améliorer la sécurité des employés dans les entreprises

<sup>14</sup> Conseil économique et social et environnemental de Bretagne, *Sept orientations pour la Bretagne - Bilan d'activité 2010-2013*. Toutes les publications du CESER ne sont pas aussi caricaturalement creuses, mais la suppression du CESER ne changerait fondamentalement d'ores et déjà rien à la marche des affaires publiques en Bretagne.

- réduire la délinquance
- réduire les inégalités de revenus
- ...

A ce moment, la plupart des orientations deviennent concrètes et intelligibles. Cependant certaines orientations peuvent être trompeuses et présenter un caractère seulement démagogique :

- augmenter les prestations sociales
- faire payer les riches
- ...

Certaines orientations peuvent conduire à des affrontements idéologiques et philosophiques. En pratique, l'action publique est une action pragmatique, non pas dogmatique ou idéologique, qui conduit à des solutions, non pas à de nouveaux problèmes.

Dans la mesure où les directions relèvent d'un progrès communément admis par tous et que, de plus, chacun bénéficiera de ces progrès à titre personnel, il sera difficile de proposer une idée vraiment originale ou révolutionnaire, tous les pays tendant à se copier et se comparer les uns aux autres. Il sera possible de s'approprier et de transposer de nombreux exemples de solutions mises en œuvre dans les pays références.

## De l'orientation à l'objectif

Tout ce qui compte ne peut pas forcément être compté, et ce qui compte ne peut pas toujours être compté.

*Albert Einstein*

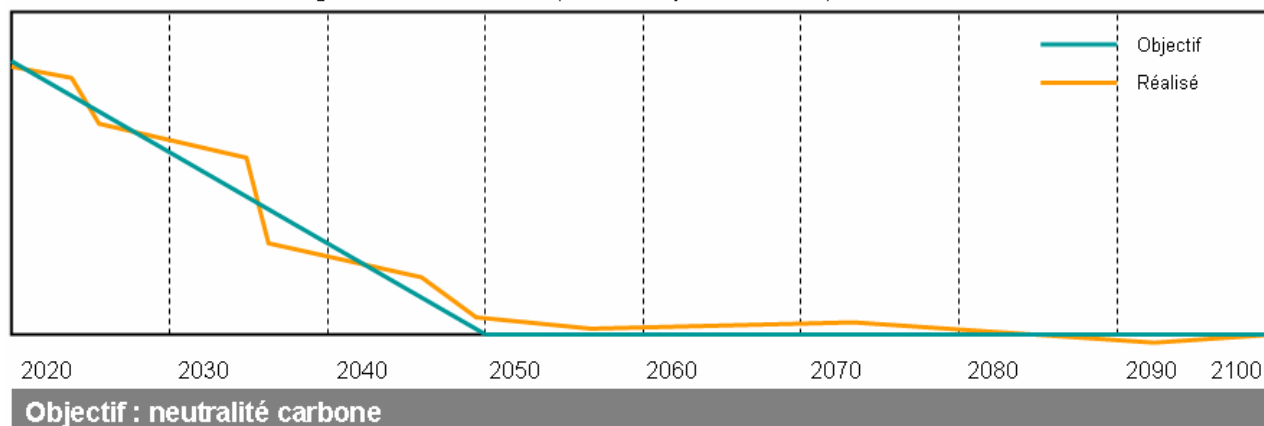
L'efficacité des politiques publiques nécessite d'aller au-delà d'une seule direction ou orientation : ces directions et orientations doivent être transformées en objectifs quantifiés et datés dans le temps.

Nous prendrons l'exemple d'un objectif qui sera particulièrement simple à exprimer et qui sera bien plus difficile à réaliser et atteindre :

- atteindre la neutralité carbone en 2050 selon l'Accord de Paris sur le climat.

Cet objectif sera donc facilement exprimé par une courbe sur une échelle de temps (plusieurs courbes « objectif » sont envisageables).

Quantité : émissions de gaz à effet de serre (tonnes équivalent CO<sup>2</sup>)



Une autre objectif pris à titre d'exemple, plus sociologique ou sociétal, sera :

- réduire les inégalités professionnelles entre les hommes et les femmes.

La difficulté sera d'établir des critères caractérisant les inégalités professionnelles entre les hommes et les femmes qui peuvent se décliner en particulier en :

- inégalités de salaire à poste comparables,
- inégalités de progression de carrière (« plafond de verre »),
- ...

Il sera assez aisé de distinguer hommes et femmes, de comparer le montant des salaires, mais plus difficile de comparer les postes, surtout pour les postes de responsabilité.

Il n'existera pas vraiment de sujet qui n'ait déjà conduit à des méthodes d'analyses et de comparaison. Le World Economic Forum (WEF)<sup>15</sup> publie un classement des pays selon un index de la parité homme-femme sur une échelle variant de 0 à 100, 0 correspondant à l'absence totale de parité et 100 à la parité parfaite à partir de 14 critères en quatre catégories : implication dans l'économie, l'éducation, la santé et la politiques. Par exemple, le critère « égalité de salaire à poste comparable » dans la catégorie économie mesure l'écart de salaire entre un homme et une femme. Cette échelle étant stable depuis 2006, elle permet de mesurer l'évolution d'un pays dans la durée.

En particulier quand ils portent sur des aspects sociétaux, la métrologie et la caractérisation des objectifs existe déjà et seront définitivement perfectibles.

## Les parlementaires

Les orientations et les objectifs excèdent bien largement les échéances électorales au delà desquelles les élus des démocraties parlementaires limitent leurs horizons. Leur carriérisme politique est une des principales causes des impasses et des dérives des sociétés démocratiques.

De façon générale, le mandat électif ne devra être renouvelable qu'une seule fois en donnant l'occasion à un élu de se faire réélire et terminer ainsi sa carrière politique en apothéose. Dès qu'il est élu, le citoyen élu est lié avec les institutions par un contrat de travail qui met fin après un certain délai à son contrat de travail précédent. Le contrat de travail de l'élu est fondé sur le contrat de travail de base de n'importe quelle personne avec un employeur. Après la fin de leur mandat électif, le contrat de travail en tant qu'élu cesse, sauf si l'élu est réélu. Si l'élu est réélu dans une autre fonction élective, son contrat de travail est adapté à la nouvelle situation. A la fin de leur mandat, les élus se retrouvent sur le marché du travail, éventuellement en recherche d'emploi s'ils ne retrouvent pas immédiatement un emploi (il est présumé qu'une expérience d'élu sera un atout dans le cursus professionnel qui permettra un retour rapide à l'emploi).

Les élus n'auront pas de statut particulier en tant qu'élu : ils resteront des citoyens soumis au droit des personnes et les particularités de leur statut sont décrites dans leur contrat de travail.

Si un élu est mis en examen, la présomption d'innocence s'appliquera (sans contraindre à la démission). Selon la gravité d'une peine qui serait prononcée à l'issue d'une procédure, l'élu sera démis de ses fonctions immédiatement (fin immédiate de son contrat de travail) et deviendra définitivement inéligible.

---

<sup>15</sup> <https://fr.weforum.org/agenda/2019/12/voici-les-10-pays-les-plus-proches-dune-veritable-egalite-entre-les-sexes/>  
[http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF\\_Global\\_Gender\\_Gap\\_Report\\_2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf) et

## **Le gouvernement**

Ainsi, ce qui donne naissance à une société politique n'est autre que le consentement par lequel un certain nombre d'hommes libres prêts à accepter le principe majoritaire acceptent de s'unir pour former un seul corps social. C'est cela seulement qui a pu ou pourrait donner naissance à un gouvernement légitime.

*Essai sur le gouvernement civil, John Locke, 1690.*

Gouverner ne consiste pas à participer à une foire d'empoigne avec des concours d'éloquence dans des joutes oratoires. Gouverner n'est pas improviser, n'est pas réagir, mais proagir, même si tout gouvernement est amené à gérer des situations d'urgence.

Le résultat de l'action gouvernementale découle de ce qui a été décidé préalablement, de ce qui a été planifié afin de réaliser les objectifs qui ont été débattus et définis par le gouvernement.

Un Etat n'est pas une entreprise, ou alors, une entreprise publique, mais le gouvernement s'inspirera utilement du management des entreprises privées.

## **Les politiques publiques**

Gouverner, c'est prévoir (et ne rien prévoir, c'est courir à sa perte).

*Emile de Girardin*

### **Définir les moyens**

En reprenant l'exemple de la neutralité carbone en 2050, l'atteinte de l'objectif résultera d'une multitude d'actions impliquant tant les institutions que les citoyens et les entreprises. La neutralité carbone résultera tout d'abord de la neutralité carbone des l'ensemble des secteurs ministériels, et si tous les secteurs ne peuvent atteindre individuellement la neutralité, faire en sorte que les excédents des uns compensent les déficits des autres. Pour chacun des domaines ministériels concernés, la neutralité carbone doit ensuite résulter d'une transformation à long terme quasiment séculaire. Il ne suffit donc pas de tenir des objectifs intermédiaires, mais de garantir que l'objectif final sera tenu.

Un même objectif pourra être atteint de diverses manières, mais les différentes approches seront plus ou moins coûteuses en moyens et garantiront avec plus ou moins de certitudes et plus ou moins le résultat.

Les principaux leviers des politiques publiques pour atteindre un objectif sont la concertation (qui peut se suffire à elle-même), la réglementation et le budget.

### **La concertation**

La concertation est une étape préalable à toute forme d'action. Elle consiste à associer les citoyens et les entreprises à l'élaboration des politiques publiques. La concertation permet d'impliquer, d'exprimer les idées et les initiatives.

Il résultera de la concertation systématique le sentiment d'être associé et engagé par les décisions ultérieures. Chacun doit comprendre son rôle dans l'action gouvernementale avant qu'il soit exigé de lui de l'appliquer.

Une fois prises, les décisions donnent lieu à la communication, l'explication des enjeux, l'incitation et l'encouragement à participer. L'esprit civique en Bretagne devrait se comparer à l'esprit civique au Danemark.

Dans une société apaisée, en tenant de compte de l'émulation de chacune des nations, en situant la Bretagne par rapport aux autres Etats de taille comparable qu'on retrouve très souvent en tête des classements internationaux, la motivation à relever un défi ne devrait pas faire défaut.

### **La réglementation**

La réglementation n'est pas le droit, mais doit être conforme au droit. Elle consiste à autoriser et interdire.



---

## **ARREST DE REGLEMENT du Parlement de Bretagne.**

*De trente-unième May 1679.*

### **La contrainte**

L'harmonie sociale et le civisme ne peuvent représenter le seul moyen de mettre en oeuvre l'action publique. Après avoir exercé autant que raisonnable la concertation, l'action publique doit prévoir la contrainte qui prendra les formes suivantes :

- obliger sous peine d'amende,
- punir par une peine,
- contraindre par la force publique.

Même acceptée dans son principe, la contrainte sera bien évidemment évitée autant que possible.

### **Les projets publics**

L'évolution de la société et l'atteinte des objectifs qu'elle se fixe relève pour partie de l'action publique, de la mise en place de grands projets à long terme par les ministères du gouvernement en particulier dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'agriculture, de la culture...<sup>16</sup>. Le recours à l'endettement pour financer les projets publics doit être soigneusement étudié et justifié par des retombées réalistes.

### **Le budget**

Le budget permet d'accompagner les politiques publiques et l'atteinte des objectifs, tant par les prélèvements que par les dépenses. Pour autant, la fiscalité a vocation à être la plus stable possible en assiette et en taux, pour éviter l'insécurité fiscale.

---

<sup>16</sup> Voir les cahiers correspondants.

# La planification

Il n'y a pas de vent favorable à celui qui ne sait où il va.

*Sénèque*

Il est difficile et même illusoire de prédire à long terme l'évolution de la société, de l'économie... mais ne pas le faire, même avec les nombreux risques de se tromper, c'est encourir de moins bien maîtriser son avenir qui ne résulte pas seulement d'événements extérieurs, mais aussi des volontés individuelles et collectives. Et ces dernières peuvent être déclinées dans le long terme, indépendamment du fait qu'elles se réaliseront ou non.

Quand bien même elle peut susciter un rejet chez des personnes qui la considèrent comme une contrainte non nécessaire, la planification (comme la pratique l'entreprise) est une forme de représentation d'un avenir souhaité.

Dans la mesure où l'avenir est infiniment imaginable, il paraît plus simple de sélectionner un avenir parmi un choix de plusieurs avènements possibles que de tenter de se mettre d'accord sur une seule projection.

La principale prérogative des partis politiques consistera à proposer sa vision de l'avenir pour la traduire en orientations et en objectifs sans omettre la planification associée. Un parti politique ne peut se contenter de professer des idées généreuses et de formuler des promesses : il doit traduire ses aspirations en une planification à long terme. Loin des débats philosophiques et idéologiques stériles et sans impacts tangibles sur la situation.

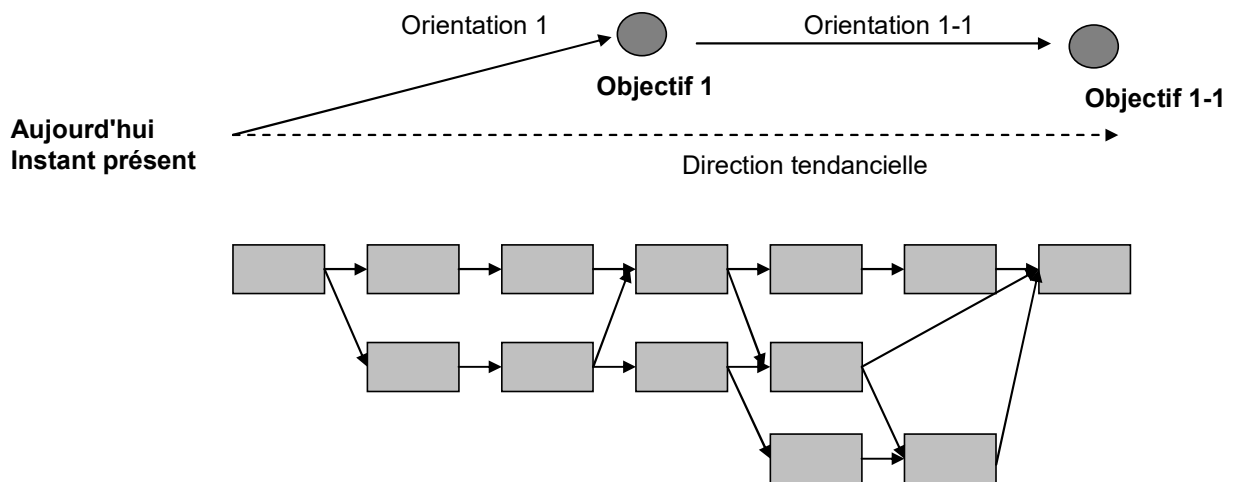


Figure 10 - La planification s'inspirant d'un organigramme de tâches et moyens associés

La planification pourra donc résulter d'un choix par les citoyens entre plusieurs possibilités qui leur seront offertes. Il est concevable qu'une planification résulte de l'hybridation ou d'une synthèse de deux planifications.

## L'exécution

Une fois la planification définie et approuvée par les citoyens, la mise en oeuvre peut se faire selon plusieurs modalités allant de la simple suggestion à l'action la coercitive.

## La correction

La correction consiste à adapter la planification à partir de l'écart entre ce qui a été réalisé et ce qui devait être réalisé à un instant donné. La correction doit aussi prendre en compte l'évolution de ce qui devait être réalisé. En termes maritimes, on retrouve la différence entre la navigation

(les objectifs et la planification) et le pilotage (la correction de la route suivie pour revenir à la route programmée).

La correction ou le pilotage sont des notions bien maîtrisées dans l'entreprise et il est opportun de transposer les pratiques de management de l'entreprise dans le domaine de l'action publique.

## **Les ministères**

Chaque pouvoir dispose de ministères. Dans la mesure où le gouvernement nécessite de nombreux ministères, un niveau intermédiaire est créé pour le pouvoir du gouvernement, les « grands ministères » avec des « grands ministres » auxquels sont rattachés d'autres ministères. Le gouvernement restreint est donc composé de cinq grands ministres et le gouvernement complet est élargi à l'ensemble des ministres. L'ensemble des pouvoirs et ministres se décline alors selon les ministères du schéma en page suivante.

L'ensemble des présidents de pouvoir (président de l'Etat, président du parlement, chef de gouvernement et le chef de la justice) sont élus au sein de leurs assemblées.

## **L'interministérialité**

La plupart des sujets de l'action publique relève de plusieurs ministères à la fois et il est assez souvent difficile de déterminer quel ministère est le plus concerné par le sujet. Par exemple, si l'on considère le sujet du cannabis, il concerne autant la santé que la sécurité et aussi d'autres ministères (enseignement, agriculture, solidarité...). Dans un tel cas, un ministère sera désigné pilote du sujet et fera en sorte de se concerter avec les autres ministères concernés. Il n'y aura donc pas de « commission interministérielle » dont on ne saurait dire si elle ferait partie du gouvernement ou pas, de « Monsieur Cannabis » à qui serait confié une mission quelconque et dont on oublierait qu'elle devrait prendre fin un jour.



## **L'alignement ministériel**

L'organisation des institutions et des pouvoirs en une structure de présidence, grands ministères, ministères, directions ne concerne pas les seuls ministères : cette structure se retrouve dans de nombreux aspects de l'organisation des institutions : le droit, la procédure, le gouvernement, les objectifs, la comptabilité publique (lignes budgétaires : dépenses et recettes, produit intérieur brut généralisé...).

Par exemple, l'industrie est un ministère, mais aussi un droit (droit de l'industrie), une procédure juridique (procédure de l'industrie), une ligne comptable publique (ligne budgétaire de l'industrie), une orientation et un objectif parlementaire (orientations et objectifs de l'industrie). On peut remplacer dans cette énumération le terme industrie par « commerce », « enseignement », « solidarité »...

La continuité de l'action publique doit donc reposer sur une définition stable de la structure ministérielle. Le nom des ministères doit lui-même être stable et immédiatement intelligible par les citoyens (parler du ministère de l'industrie et non pas du ministère du « redressement productif »...).

Certains ministères eux-mêmes sont structurés en tenant compte de la structuration en pouvoirs et ministères : ministère de l'université, ministère de la sécurité ... Les conventions bilatérales standard entre le nouvel Etat et les autres Etats sont également structurées selon les pouvoirs et les ministères... Le traité des nouvelles relations entre la Bretagne et l'Union européenne est également structuré de cette manière...<sup>17</sup>

## **Les ministres du gouvernement**

Dans les errements actuels des démocraties parlementaires, un député nouvellement élu et issu d'un parti majoritaire est le plus généralement sollicité par un président ou chef de l'Etat pour former un gouvernement. Au soir même de son élection, ce député est donc désigné pour exercer une autre mission que celle pour laquelle il a été élu ! Qui plus est, son parti étant majoritaire, mais rarement avec une majorité absolue, ce député potentiel premier ministre entame des négociations pour former une coalition en hybridant son programme avec celui des autres partis. Ce processus est long, incertain et peut même conduire à des situations de blocage (Allemagne...) nécessitant de nouvelles élections sans garantie de sortir de la situation de blocage (Espagne...) ! Lorsqu'une coalition gouvernementale parvient à se constituer, les citoyens peuvent n'avoir qu'une idée vague du programme qui sera appliqué. Et les coalitions peuvent aussi éclater en cours de route conduisant à de nouvelles élections...

Dans l'Etat breton à venir, les parlementaires seront élus pour devenir parlementaires et le rester au cours de la législature : ils seront assurés de ne pas devenir ministres, mais de seulement contribuer à l'établissement des objectifs du gouvernement.

Un parallèle peut être établi dans la construction entre un maître d'ouvrage et un maître d'oeuvre pour la construction d'un bâtiment ou d'un ouvrage d'art : le maître d'ouvrage exprime son besoin et commande la réalisation au maître d'oeuvre qui exécute les travaux. C'est un client qui sollicite un fournisseur.

Un autre parallèle peut être établi avec l'entreprise, en particulier la société anonyme, dont le conseil d'administration et son président sollicitent un directeur général pour appliquer les orientations et atteindre les objectifs définis par ce conseil d'administration<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Voir le cahier La diplomatie.

<sup>18</sup> Le parallèle est d'évidence mis en défaut lorsqu'une société anonyme est dirigée par un président-directeur général ou PDG. La séparation des pouvoirs n'est pas respectée dans ce cas.

Les ministres seront tout simplement élus par les citoyens, non pas désignés par le parlement, car un lien direct (démocratie « directe ») doit exister entre le peuple et son gouvernement. Les élections selon le rythme quinquennal seront ouvertes à des listes concurrentes : ces listes s'opposeront, non pas sur la définition des objectifs qui est l'apanage du parlement, mais sur leur capacité à planifier l'action publique de façon à atteindre les objectifs définis par le parlement. La planification proposée par la liste élue deviendra la planification officielle du gouvernement.

L'élection du gouvernement se fera en deux tours. Si au premier tour une liste est élue à la majorité, cette liste sera le futur gouvernement. Si tel n'est pas le cas, un second tour permettra de choisir entre les deux listes arrivées en tête. Cependant, deux listes pourraient fusionner entre les deux tours en disposant de suffisamment de temps pour recomposer une liste et de synthétiser leur deux planifications.

Les listes gouvernementales concernent les grands ministres, les ministres et aussi les directeurs si les listes prévoient de changer des directeurs dans un ministère.

Un ministre pourra se représenter une deuxième fois au gouvernement.

La prise de fonction ne prendra effet qu'un an après l'élection : cette année sera une année de passation entre un ministre sortant et son successeur, afin d'assurer au mieux la continuité de l'action publique. Cette passation concernera aussi les directeurs.

## **La justice**

La justice actuelle, ses attermoissements et sa dégradation, sont tels que cette institution sera perçue comme à la dérive. Sa réforme n'est plus envisageable et la justice fera l'objet dans l'Etat à venir d'une refondation complète. Elle sera en particulier un pouvoir véritablement indépendant du parlement et du gouvernement. Il y aura lieu, à l'instar de la notion de « démocratie directe » de développer la notion de « justice directe » qui caractérisera une justice réellement rendue au nom du peuple. La justice assure deux missions principales :

- la procédure en cas de délit et d'infraction au droit.
- l'évaluation de l'action gouvernementale.

C'est principalement sur la première mission que la refondation sera globale selon les grandes lignes exposées ci-après. La mission d'évaluation (généralement assumée par une cour des comptes) sera dûment rattachée au pouvoir de la justice.

Les missions de la justice sont assurées par la magistrature au sein des juridictions.

## **La procédure**

### **L'instruction**

L'instruction consiste à établir les faits, à partir des dépositions des plaignants et avec le concours du gouvernement (ministère de la sécurité) puis à déterminer le droit applicable. Dans la mesure où, au cours du procès, le droit breton n'est pas suffisamment précis, le magistrat sollicite le parlement pour obtenir les précisions nécessaires<sup>19</sup>.

La procédure est écrite (numérique) et orale avant la prononciation du jugement.

---

<sup>19</sup> Ce qui n'explique pas le principe du « judge made law » du droit coutumier.

## **Le jugement**

Le jugement est rendu selon les étapes suivantes :

1. jugement exploratoire permettant aux parties d'exprimer leurs appréciations sur le jugement,
2. jugement provisoire après prise en compte ou rejet des remarques des parties leur permettant de reformuler si besoin leurs observations.
3. jugement définitif après prise en compte des éventuelles reformulations.

Il n'y a donc pas formellement d'appel par une instance supérieure qui reprendrait l'instruction au point de départ. Si le procès conduit à une condamnation pénale, le verdict établit les conditions d'exécution de la peine et les éventuelles modalités d'application.

Les procès sont révisables en cas d'éléments nouveaux significatifs, y compris suite à un acquittement.

## **Les victimes**

Pour des raisons matérielles, les victimes peuvent n'être que partiellement dédommagées par la partie condamnée, parfois pas du tout. Le verdict du procès fera état des dédommagements complémentaires que le condamné ne pourra assurer et de l'accompagnement des victimes. L'Etat agissant alors comme un assureur en dernier recours.

## **Les peines**

Les peines seront définies en fonction de la gravité des faits et des dommages subis par les victimes avec l'objectif d'appliquer la même peine pour des faits comparables et avec une progressivité de la peine en fonction de la gravité des faits commis.

## **L'évaluation**

A l'échéance, les résultats de l'action publique sont à évaluer et à comparer par rapport aux objectifs, évaluer si ces objectifs ont été atteints, non atteints ou dépassés. Les objectifs seront d'autant plus facilement évalués s'ils sont chiffrés et datés (cas de la neutralité carbone). L'évaluation consiste également à analyser si les moyens utilisés pour atteindre les objectifs ont été adaptés ou non, suffisants ou non.

Le gouvernement ne pouvant évaluer lui-même son action, l'évaluation sera confiée au pouvoir de la justice qui agira comme une Cour des comptes actuelle. A cette fin, le gouvernement met à la disposition de la justice les éléments lui permettant l'évaluation et répond à ses demandes d'informations complémentaires.

Les citoyens sont informés de la procédure d'évaluation et ils peuvent intervenir en demandant ou en apportant des informations complémentaires.

## **La magistrature**

Il s'acquittait avec bonté et justice de sa fonction, rendant justice aux pauvres et aux riches, mais entendant plus volontiers les pauvres que les riches : les parties en désaccord qui lui soumettaient leur litige, il faisait tous ses efforts pour les ramener à la paix et à la concorde.



**Figure 12 - Saint-Yves, rendant la justice entre le riche et le pauvre**

Le terme magistrat s'applique de façon générique au personnel du pouvoir de la justice et recouvre les fonctions de juge, de procureur et d'évaluateur<sup>21</sup>.

### **Les jurys et les jurés**

Dans la justice actuelle, les procès en cours d'assises sont jugés par des jurys composés de citoyens tirés au sort sur des listes électorales. Chargés de rendre un verdict, ils sont assistés par des magistrats professionnels qui les aident à interpréter le droit et à définir une peine appropriée par rapport aux faits jugés. C'est donc pour les crimes les plus graves que la magistrature fait appel à des citoyens, des jurés, qui n'ont aucune formation juridique préalable. A contrario, pour des crimes et délits a priori de moindre importance, la magistrature ne fait pas appel aux citoyens, tout en rendant la justice « au nom du peuple ».

Aux Etats-Unis et dans d'autre pays, les jurys sont très largement la base de la justice. Il n'existe cependant pas de justice qui soit le seul fait de jurys et de jurés sans magistrats professionnels et donc d'une association et d'une coopération entre des jurés et des magistrats. La justice reposera donc sur des élus de justice sans formation juridique qui devront acquérir une expérience de la procédure. Cette expérience sera à transmettre par leurs prédécesseurs qui auront eux aussi d'abord été élu, à charge d'organiser la transmission de la compétence et de l'expérience.

La stricte séparation des pouvoirs nécessite d'éviter que les juges, plus largement les magistrats, soient désignés par les autres pouvoirs, soient le gouvernement, le parlement ou la présidence<sup>22</sup>. Il n'apparaît pas non plus souhaitable que les magistrats se recrutent et se désignent entre eux pour les évolutions de carrière, de façon déconnectée ou sans lien fort de la société. La profession de magistrat suppose une formation initiale et continue, mais le seul diplôme (qui traduit un niveau de compétence) ou le recrutement sur dossier ou sur concours ne garantit pas la satisfaction des attentes des citoyens en matière de justice. Le tirage au sort sur des listes électorales garantirait une forme de brassage des sensibilités et des orientations politiques, mais n'apparaît pas comme une solution généralisable et pérenne.

---

<sup>20</sup> Saint-Yves est fêté chaque 19 mai en sa terre natale de Tréguier et donne lieu à une rencontre internationale des avocats de toute l'Europe. Saint-Yves Hély de Kermartin fut davantage magistrat qu'avocat et il est en définitive le patron de tous les professionnels de justice.

<sup>21</sup> Ces définitions sont cohérentes avec la déclaration de Bangalore sur la déontologie judiciaire ([https://www.unodc.org/documents/ji/19-03890\\_F\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/ji/19-03890_F_ebook.pdf)).

<sup>22</sup> Comme les juges fédéraux à la Cour suprême des Etats-Unis.

Comme les jurés, les magistrats doivent être issus du peuple, a priori par l'élection<sup>23</sup>. L'élection garantit un lien fort avec le peuple et c'est du peuple que le magistrat doit tirer directement sa légitimité à juger. Les magistrats ne peuvent donc être qu'élus directement ou indirectement par le peuple, ce qui est courant dans les Etats des Etats-Unis<sup>24</sup>. La légitimité des magistrats résultera de leur élection par le peuple, le pouvoir de la justice organisant la transmission de la compétence par la formation et l'amalgame.

Le choix de la carrière de magistrat suppose le renoncement définitif à l'élection dans les autres pouvoirs.

## Les magistrats

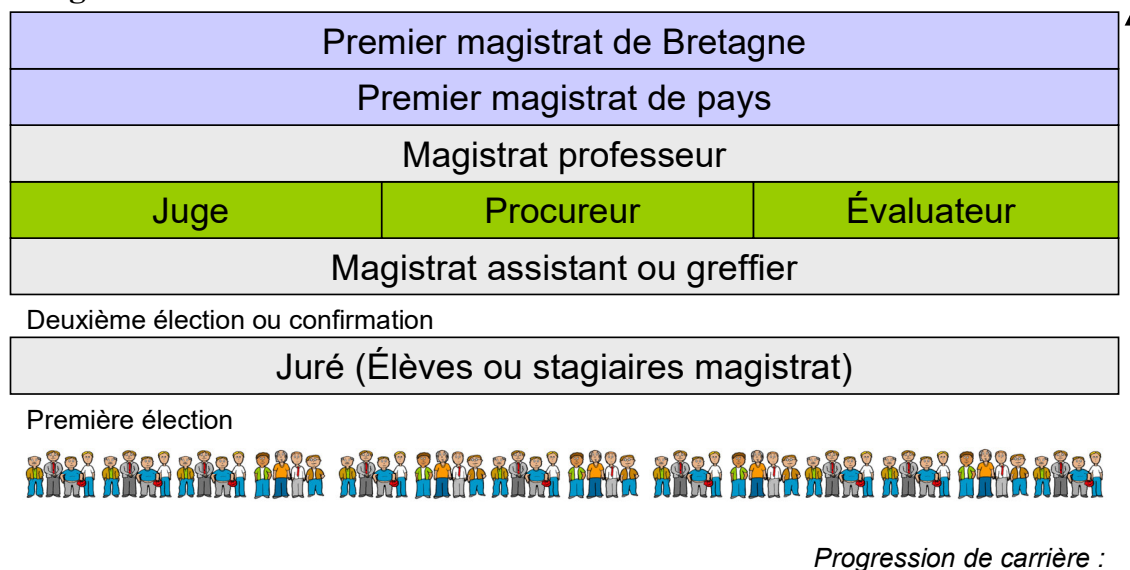


Figure 13 - Progression de carrière des magistrats

<sup>23</sup> Les juristes de certains tribunaux (tribunaux de commerce, tribunaux du travail ou prudhommes...) sont actuellement désignés par l'élection, sur une base corporatiste qui présente aussi des biais quant à l'impartialité des juges.

<sup>24</sup> Aux Etats-Unis, l'élection des juges s'est d'abord développée sur la base de l'appartenance des candidats à un parti, ce qui a été abandonné. Se sont ensuite développées des modalités plus ou moins fondées sur le mérite.

En considérant que les magistrats seront d'abord des jurés continuant une carrière juridique, une chambre ou un collège de jurés élus par les citoyens sera à renouveler annuellement, tant pour élire des jurés que pour élire des élèves magistrat au sein du collège sortant des jurés. Les jurés pourront se représenter jusqu'à deux fois, soit trois ans de mandat et trois opportunités d'être élu en tant qu'élèves magistrats.

Le recrutement de jurés sera ouvert à partir d'un âge ayant permis de mener une expérience professionnelle et d'avoir acquis une expérience de la « vraie vie » et de permettre un brassage des compétences et des parcours professionnels.

Après avoir été élus en tant que magistrat assistant, le magistrat poursuivra une progression de carrière dans la magistrature tout en n'ayant été élu ou sélectionné que par le peuple<sup>25</sup>.

L'élection puis la confirmation des magistrats par les citoyens, qui sauront reconnaître (lors d'une audition où le candidat fera état de son parcours professionnel, de ses motivations, de son opinion sur la justice et des améliorations à lui apporter) la compétence et la motivation des candidats, représente donc le lien et l'engagement réciproque entre le peuple et ses magistrats.

## Les juridictions

La juridiction s'entend comme le lieu ou le territoire où s'exerce la justice.

Les juridictions sont organisées selon :

- la distinction entre civil et pénal,
- la subsidiarité avec un niveau interne et un éventuel niveau supranational (ou encore international).

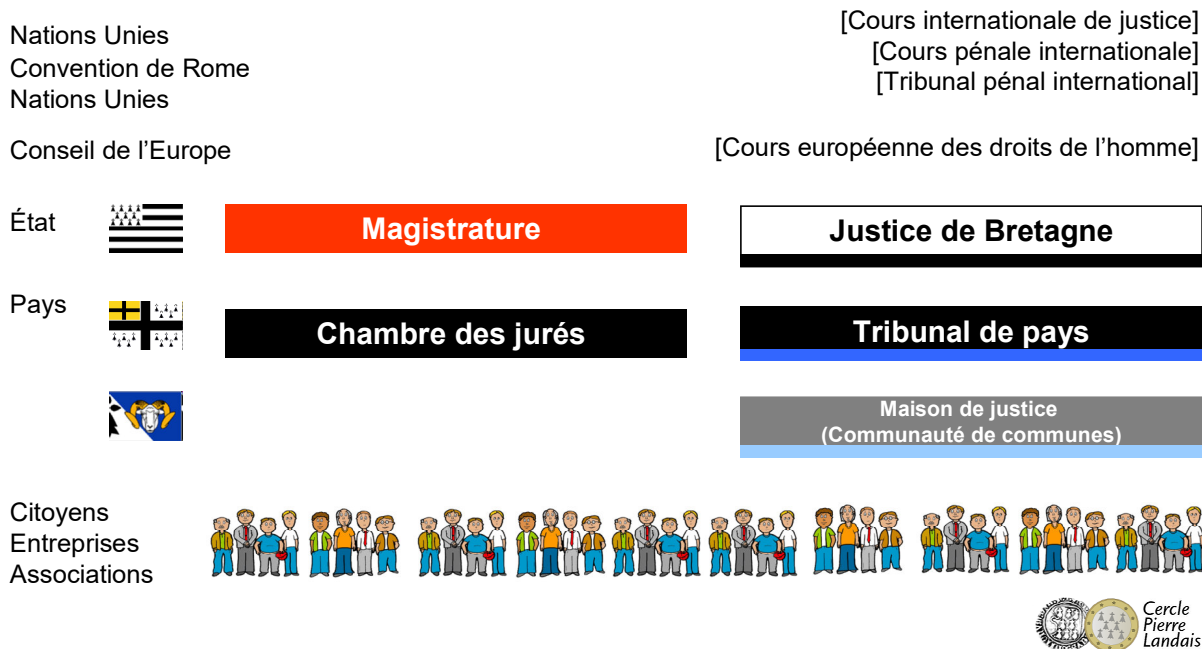
La subsidiarité interne distingue, en cohérence avec la subsidiarité générale des institutions :

- les maisons de justice dans les groupements de communes,
- les tribunaux de pays,
- la Justice de Bretagne au niveau de l'Etat.

Les maisons de justice sont le siège de l'information et des conciliations des citoyens. Les procès sont menés dans les tribunaux de pays où se sont produits les faits jugés (fait principal si plusieurs faits). Au sein des juridictions, la procédure se décline selon les domaines ministériels.

---

<sup>25</sup> Cette disposition apparaît compatible des conventions de Venise du Conseil de l'Europe relatives à la justice (<https://www.venice.coe.int>) ainsi que des questions d'inamovibilité des juges (<https://rm.coe.int/16807e13>).



**Figure 14 - L'architecture du pouvoir de la justice**

Les juridictions supranationales deviendront effectives lorsque la Bretagne adhèrera aux organisations et conventions internationales avenantes. Pour les Nations Unies, les juridictions supranationales seront, par ordre de préséance<sup>26</sup> :

- la Cour internationale de justice<sup>27</sup> (CIJ) des Nations Unies qui a vocation de régler, en application des traités internationaux, les litiges que les Etats portent devant elle et de donner son avis sur les questions juridiques que lui soumettent les organes des Nations Unies,
- la Cour pénale internationale<sup>28</sup> (CPI) des Nations Unies qui a vocation à juger les crimes contre l'humanité, les génocides, les crimes de guerre et les crimes d'agression (en cas de défaillance d'un Etat pour juger ces crimes).

Dans la mesure où la Bretagne adhèrerait au Conseil de l'Europe<sup>29</sup>, la juridiction supranationale serait la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>30</sup> pour les requêtes individuelles ou étatiques alléguant des violations des droits civils et politiques énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme.

Sans être membre de l'Union européenne, la Cours de justice de l'Union européenne ne peut représenter une juridiction supranationale pour la Bretagne.

<sup>26</sup> La Bretagne n'est pas concernée par les tribunaux pénaux internationaux (TPI) mixtes entre les Nations Unies et un Etat.

<sup>27</sup> <https://www.icj-cij.org> (siège à La Haye aux Pays-Bas).

<sup>28</sup> <https://icc-cpi.int> (siège à La Haye aux Pays-Bas). L'accès à la Cour pénale internationale suppose l'adhésion à la Convention ou Statut de Rome entré en vigueur en 2002 sous l'égide des Nations Unies.

<sup>29</sup> L'adhésion de la Bretagne au Conseil de l'Europe serait d'autant plus aisée que la Convention européenne des droits de l'homme est un droit fondamental du droit breton (voir la constitution en annexe et le cahier *Le droit*). Il est en outre possible d'adhérer au Conseil de l'Europe en ne ratifiant que la seule Convention européenne des droits de l'homme et non pas les autres conventions du Conseil de l'Europe.

<sup>30</sup> <https://www.echr.coe.int/> (siège à Strasbourg).

# La présidence

La présidence assure les fonctions suivantes :

- le gardien de la constitution,
- le facilitateur du « help and support »,
- l'organisation des élections des autres pouvoirs,
- la représentation de l'Etat,
- le gardien de la mémoire.

Le président assure la représentation officielle de l'Etat et signe les traités, après avoir obtenu l'agrément des trois pouvoirs. Il ne se déplace pas à l'étranger, mais accueille les chefs de gouvernements en visite officielle en Bretagne.

## La constitution

Le président est le « gardien » de la constitution, c'est-à-dire qu'il est le responsable direct de la constitution vis-à-vis des citoyens bretons. Les évolutions de la constitution tendront à l'amélioration de la démocratie, ce qui se fera en particulier en se comparant aux autres démocraties<sup>31</sup>. Les modifications seront proposées par les citoyens et soumises à leur approbation par référendum. La constitution étant un texte plutôt concis qui affirme des principes davantage que des dispositions, les motifs d'évolution devraient être limités.

Les trois pouvoirs ne peuvent agir sur la constitution : ils leur revient de s'y conformer et de prendre en compte ses éventuelles modifications.

## Le facilitateur

Le président est destinataire en copie des échanges entre les pouvoirs liés au « help and support ». Il s'assure de la conformité des échanges entre ces pouvoirs (dans la forme et non dans le fonds). Dans son rôle habituel, le président n'intervient pas dans les échanges, sauf en cas de désaccord ou de blocage entre pouvoirs, situation qui n'est supposée survenir qu'exceptionnellement.

En cas de divergence entre deux pouvoirs, le président tente une médiation en rappelant leurs rôles aux pouvoirs et en évaluant si l'un d'entre eux a manqué à ses obligations dans le fonds. Son intervention est d'abord informelle puis, si nécessaire, publique. Si son intervention ne permet pas de résoudre la divergence, le président provoque des élections permettant de remplacer les pouvoirs en désaccord. Après ces élections anticipées, lui-même cède la place à un successeur.

## Les élections

Le président est le maître du temps de l'action publique : il lui revient d'organiser et mettre en place les élections concernant les pouvoirs sur un rythme quinquennal (un ordre quadriennal pourrait être considéré). Les élections sont menées selon l'ordre chronologique : parlement,

---

<sup>31</sup> Noter une approche dite « V-Dem » de la qualification de la démocratie selon de très nombreux indicateurs sur le site <https://www.--dem.net/fr/> créée par le chercheur Roger de Weck.

gouvernement, justice. Les élections tiennent compte d'une année de passation entre les élus sortants et les élus entrants.

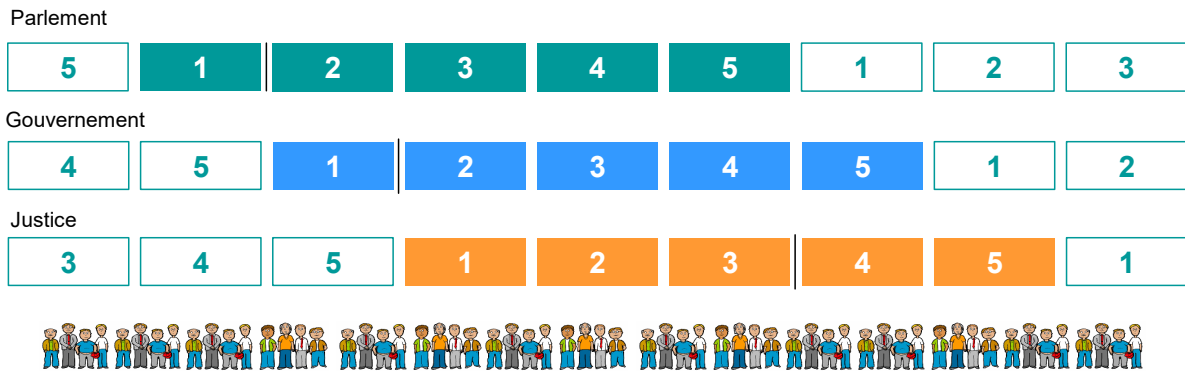


Figure 15 - Les cycle des élections des pouvoirs

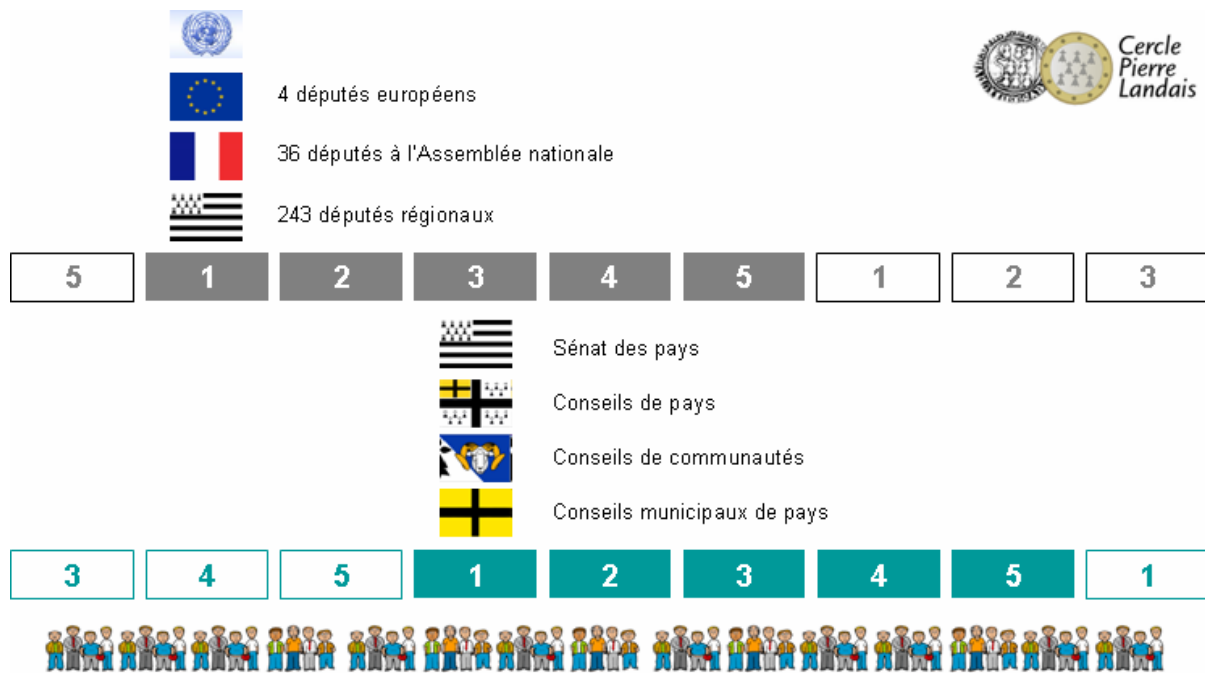


Figure 16 - Cycle pluriannuel des élections parlementaires<sup>32</sup>

## La médiation

Malgré les principes fondamentaux de séparation des pouvoirs et de dissociation de la présidence et du gouvernement, les institutions peuvent ne pas être exemptes d'imperfections et les pouvoirs peuvent ne pas satisfaire aux attentes des citoyens. Ces citoyens peuvent s'adresser à un médiateur rattaché à la présidence pour exposer leur situation et préciser leur attente. La médiation prend alors contact avec le pouvoir concerné qui expose son

<sup>32</sup> Ce cycle des élections a été imaginé par le Cercle Pierre Landais dans le cadre d'une République fédérale française (voir p. **Erreur ! Signet non défini.**). Dans le cadre du futur Etat breton, seule la partie inférieure prévaudra.

fonctionnement et propose puis met en œuvre les éventuelles adaptations élaborées dans la logique du « help and support ».

## La mémoire

Le président conserve la mémoire de la nation et la commémoration des grands événements dans un esprit de réalisme, de souci de la vérité historique et d'apaisement des mémoires antagonistes, sans repentance.

## La subsidiarité

### Les niveaux

La subsidiarité consiste à exercer l'action publique au niveau le plus proche des citoyens : dans le cas de la Bretagne, deux niveaux de subsidiarité principaux seront distingués : l'Etat et les pays<sup>33</sup>.

### Les pays

Les pays sont les pays déjà existant aujourd'hui en Bretagne, tels qu'issus des lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, dite loi Pasqua et d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, dite loi Voynet. Ces lois ont présenté le mérite de laisser aux pays la possibilité de s'organiser sur le territoire et de définir pour la plupart des chartes de pays présentant un caractère de projet cohérent concernant les différents acteurs de ce territoire.

Le niveau des pays pourra être considéré comme un niveau triple avec le pays, les communautés ou groupements de communes et les communes : étant donné que la densité de population décroît dans les communes rurales.

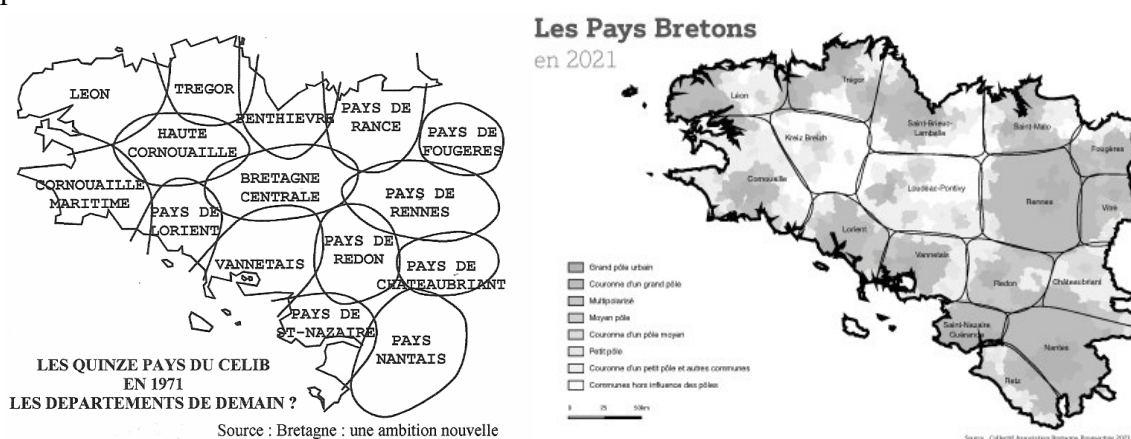


Figure 17 - Les Pays selon le CELIB et selon Bretagne prospective<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Cercle Pierre Landais, *Institutions - Organisation territoriale de la Bretagne*, 2011.

<sup>34</sup> <https://www.bretagne-prospective.bzh>

L'architecture institutionnelle prévalant au niveau de l'Etat est déclinée au niveau des 28 pays bretons. Le nombre de pays actuels peut paraître élevé et dispersé en importance économique et en population. Il apparaît donc souhaitable de regrouper des pays entre eux ou de les reconfigurer.

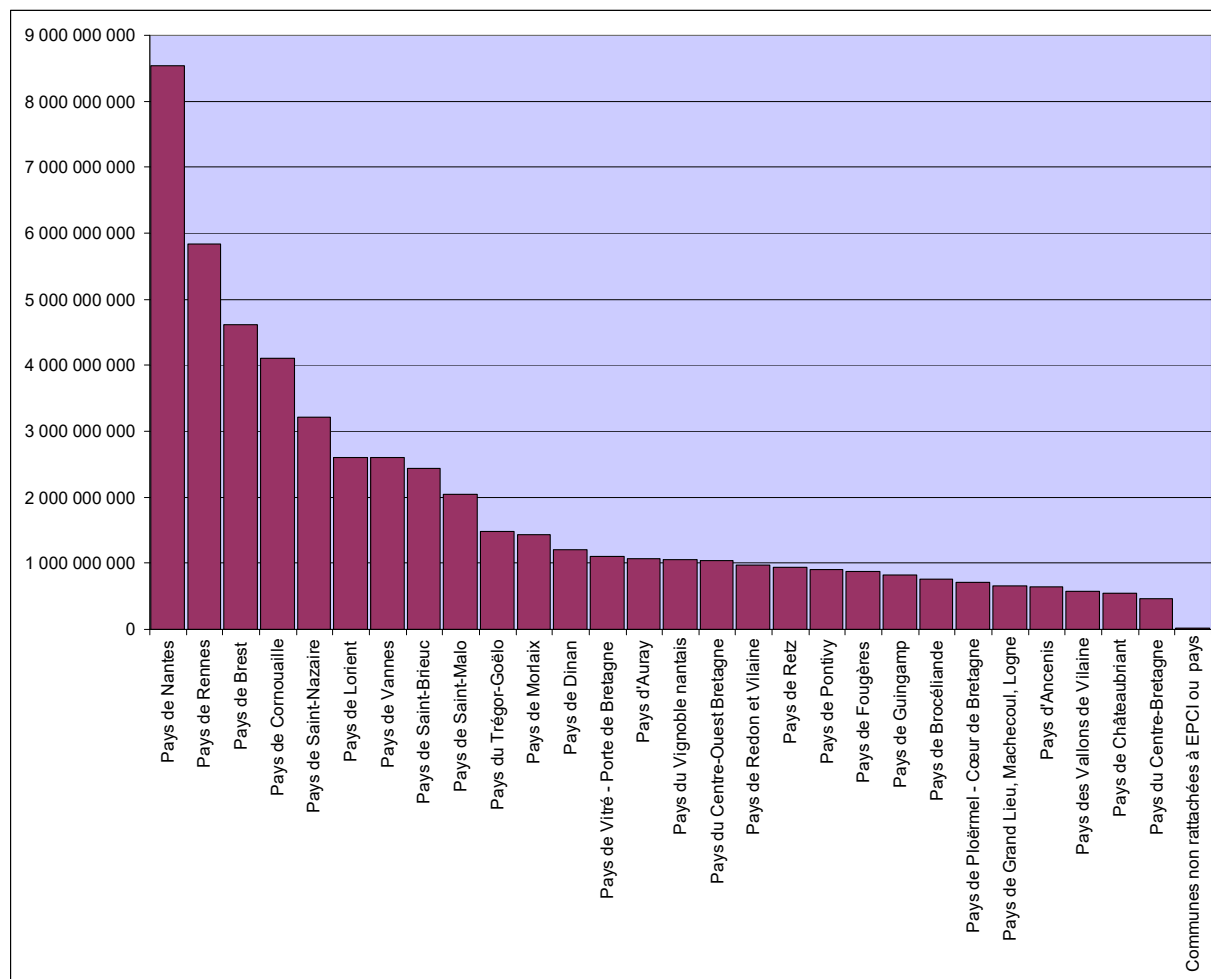


Figure 18 - Revenu net imposable (en euros) des foyers fiscaux 2007 par pays de Bretagne<sup>35</sup>

Une esquisse d'une Bretagne répartie en une quinzaine de pays seulement avait été produite par le CELIB : l'éventuelle reconfiguration des pays bretons restera l'apanage des pays et plus particulièrement du sénat des pays.

<sup>35</sup> selon l'ordre issu du classement de la population, voir ci-après.



Figure 19 - Communautés de communes ou groupements de Bretagne<sup>36</sup>



Figure 20 - Pays de Bretagne selon la loi Voynet

<sup>36</sup> <http://www.geobreizh.com/breizh/fr/cartes.asp#territoires-contemporains>

## Le sénat des pays

Le sénat des pays, réunion des conseils de pays, pourra ressembler à une chambre parlementaire secondaire : avant transmission au gouvernement, les objectifs gouvernementaux établis par le parlement, sont transmis aux pays pour susciter les commentaires relatifs à la déclinaison des objectifs au niveau des pays et, selon le besoin, au niveau des communautés de communes, voire des communes. Le parlement prend en compte les observations des pays avant la transmission des objectifs au gouvernement.

Le sénat des pays aura donc un rôle essentiellement consultatif (analogie avec les Landesrat et Bundesrat allemands).

## Les pouvoirs et la subsidiarité

Les pouvoirs sont subsidiarisés en ce qui concerne le parlement et les pays et la justice selon deux niveaux principaux : l'Etat central et le territoire.

Au moins dans une première approche, le gouvernement n'est pas subsidiarisé, dans la mesure où il porte le principal de l'action publique et que la cohérence opérationnelle peut nécessiter une unicité de direction (ou une centralité). L'alternative qui consisterait en un gouvernement local présenterait un risque de divergence entre un objectif parlementaire décliné localement et une direction gouvernementale. Les pouvoirs du parlement et de la justice peuvent être perçus comme des pouvoirs ascendants ou de synthèse alors que le pouvoir du gouvernement peut être perçu comme un pouvoir descendant nécessaire à la cohérence globale de l'exécution.

En cas de divergence, la convergence pourra être remontée par le conseil local vers le parlement central afin qu'il précise au gouvernement l'orientation souhaitable au niveau local. Le gouvernement adapte ou non cette orientation et informe le parlement de sa décision.

Lorsque l'Etat breton sera instauré au moment du retour de la Bretagne à sa souveraineté, elle ne sera membre d'aucune organisation internationale, en particulier l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Ces organisations représentent des niveaux de subsidiarité supérieurs potentiels.

A titre d'exemple, la Suisse n'a adhéré à l'ONU qu'en 2002 et a été un des derniers Etats à le faire : elle considérait que l'adhésion était contraire à sa neutralité<sup>37</sup>. La Suisse avait pourtant été après la Première Guerre mondiale membre fondateur de la Société des Nations en 1919 et avait accueilli son siège à Genève.

Mais il reviendra à l'Etat breton d'être aussi compatible que possible de ces organisations dans la perspective d'une éventuelle adhésion<sup>38</sup>. A l'instar de la Suisse, l'adhésion de la Bretagne ne pourra résulter, au-delà de l'accord de ces organisations, que d'un référendum ou d'une votation solennelle.

---

<sup>37</sup> Aujourd'hui, l'ONU reconnaît la neutralité comme une démarche tendant à créer *un climat et un cadre propices à des négociations pacifiques*.

<sup>38</sup> Voir le cahier *La diplomatie* et le cahier *La Région* pour une éventuelle adhésion à l'Union européenne.

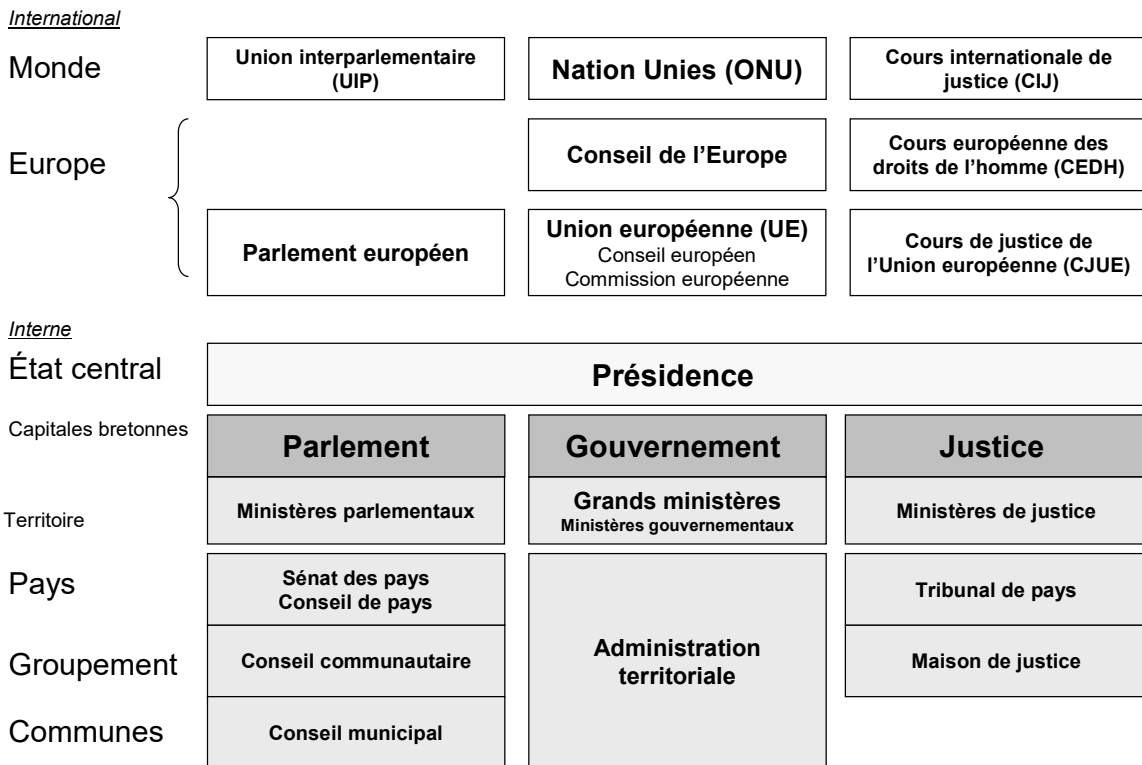


Figure 21 - Pouvoirs et subsidiarité

## La subsidiarité et le Help and support

Les échanges entre pouvoirs selon le help and support sont déclinés à chaque niveau de subsidiarité.

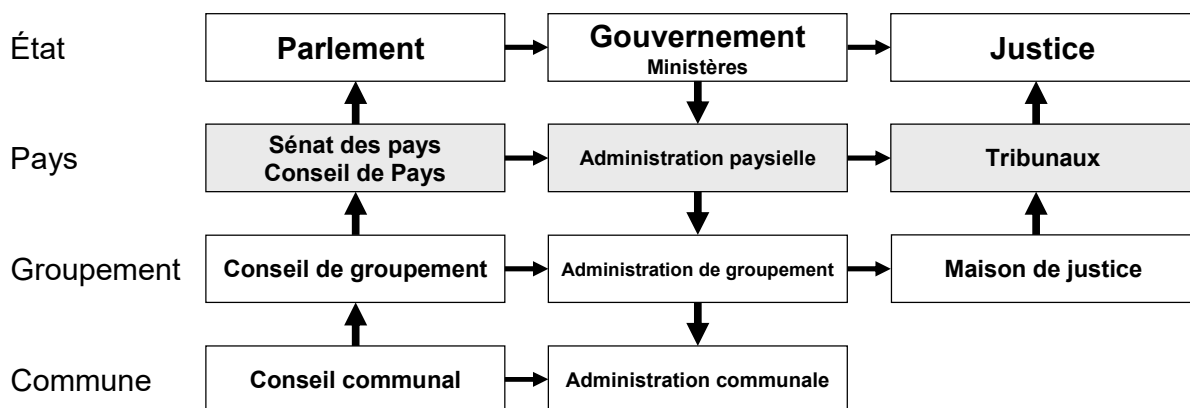


Figure 22 – Subsidiarité et help and support

Dans le schéma ci-dessus, tous les échanges induits par le help and support ne sont pas représentés, ces échanges étant bidirectionnels : sont représentés le sens principal de la progression. Verticalement, ces échanges tendent à l'ascendance pour le parlement et la justice et descendant pour le gouvernement, ce qui suppose que cette descendance ait été correctement synthétisée au niveau supérieur pour pouvoir s'appliquer à chaque niveau de façon optimale. Les inévitables écarts entre une vision globale et une vision locale d'une politique publique sont mitigés entre les pouvoirs à un même niveau de subsidiarité.

# L'administration

Afin de mettre en oeuvre les politiques publiques décidées par les citoyens sous la responsabilité de leurs élus ou représentants, une administration est mise en place avec du personnel et des moyens adaptés pour chaque pouvoir.

## Le fonctionnariat

Le personnel de l'administration sera recruté parmi les citoyens bretons sur la base de leurs compétences professionnelles et deviendront alors des fonctionnaires. La recréation de l'Etat breton donnera l'occasion de développer un état d'esprit radicalement différent de celui qui prévaut aujourd'hui : les citoyens ne seront plus des administrés quasiment traités comme des sujets ou des subordonnés, ce sont les fonctionnaires qui seront au service des citoyens. Sans oublier qu'ils sont eux-mêmes citoyens et que leur rôle est réciproque vis-à-vis des autres citoyens.

L'objectif sera l'absence de différences entre le fonctionnariat et le privé. Les fonctionnaires seront liés avec les institutions par un contrat de travail de base (sans distinction entre public et privé) et seront, en particulier, sujet aux mêmes conditions de licenciement (pour cause économique et de capacité). Le brassage entre citoyens fonctionnaires et citoyens non fonctionnaires sera encouragé par le fait d'avoir une partie de sa carrière dans le fonctionnariat et une autre dans le privé. En termes de salaires et de progression de carrière, l'objectif est l'équivalence à compétences comparables. Les conflits d'intérêts entre privé et public au moment du passage du privé et du public seront considérés comme inévitables et acceptables.

Les fonctionnaires ne pourront être en même temps élus et fonctionnaires, même s'ils peuvent passer d'un statut à l'autre ou inversement à un moment donné.

Le fonctionnariat sera territorialisé ou réparti sur le territoire<sup>39</sup>, ce qui sera d'autant plus facile avec le télétravail. Dans la Bretagne actuelle, le nombre de fonctionnaires est élevé et tous ne pourront être maintenus dans l'administration du futur Etat breton qui fera en sorte de recourir à un fonctionnariat dimensionné aux seuls besoins<sup>40</sup>. Ce qui est d'autant plus nécessaire que les emplois protégés pour les personnes en recherche d'emploi sont formellement des emplois publics ou fonctionnarisés.

Les fonctionnaires d'aujourd'hui sont donc invités à s'interroger dès maintenant sur leurs évolution future, réfléchir à leur possibilité de reconversion en gardant confiance dans leurs capacités professionnelle et le soutien des institutions pour trouver les voies personnelles d'épanouissement dans la transformation à venir.

## L'organigramme

L'organigramme de l'administration prolonge celui des pouvoirs, des grands ministères et des ministères. A chaque ministère sont rattachés des directeurs rapportant aux ministres élus. Ces directeurs représentent la haute fonction publique et sont des fonctionnaires désignés par les ministres puis confirmés après approbation (ou plutôt « non obstat ») des autres pouvoirs.

Les autres fonctionnaires sont ensuite organisés selon les niveaux hiérarchiques suivants :

---

<sup>39</sup> Avec environ cinq fonctionnaires dans les communes, 20 dans les communautés de communes et 100 dans les pays...

<sup>40</sup> La fonction publique actuelle offre de moins en moins la garantie d'un emploi à vie et de plus en plus des emplois précaires, en particulier pour les jeunes.

- département (chef de département),
- services (chef de service),
- section (chef de section).

Soit en tout, quatre niveaux hiérarchiques quels que soit les pouvoirs et les ministères.

Niveaux	Statut	
Président	Elu	Elus par leurs pairs
Grand ministre		Elus par les citoyens
Ministre		
Directeur	Recrutés	Nommés par les ministres
Département		Recrutés sur examen ou promus
Service		
Section / groupe		

Tableau 1 – Niveaux et désignations

Les hauts fonctionnaires (directeurs) seront choisis par les élus. Les autres fonctionnaires seront recrutés par offres d'emploi publiques.

## Les moyens

Les moyens de l'administration seront des moyens essentiellement immobiliers, bureautiques et informatiques. Certains ministères ont besoin de moyens spécifiques (sécurité...). De façon générale, l'administration recourt aux entreprises privées par marchés publics avec mise en concurrence pour mener à bien les politiques publiques.

# Annexe A - La constitution

## Le préambule

Les Bretons qui s'engagent dans l'instauration d'un nouvel Etat de Bretagne permettant à la Bretagne d'exercer, parmi les nations civilisées, sa souveraineté sur son territoire, promulguent la présente constitution fondée sur les valeurs de la Bretagne qui sont compatibles des valeurs de l'Union européenne exprimées selon l'article 2 du Traité de l'Union européenne :

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats 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.

Les droits fondamentaux de la présente constitution implémentent les valeurs de la Bretagne ainsi que la préservation de l'environnement et de la biodiversité sur le territoire breton. Le nouvel Etat de Bretagne sera une démocratie directe permettant à ses citoyens de participer directement au parlement, au gouvernement et à la justice.

# La constitution

## Le nom

Le nouvel Etat de Bretagne, ou encore les Nouveaux Etats de Bretagne, est le nom officiel du nouvel Etat breton. Le régime constitutionnel du nouvel Etat de Bretagne étant une démocratie directe, le nom officiel est : Démocratie directe du Nouvel Etat de Bretagne, en abrégé, la Démocratie de Bretagne<sup>41</sup> ou encore, la Bretagne.

## Le territoire

Le territoire de la Bretagne est celui de la Bretagne historique, soit la réunion des cinq départements bretons issus de la Révolution française : les Côtes-d'Armor anciennement Côtes-du-Nord, le Finistère, l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan, la Loire-Atlantique anciennement Loire-Inférieure.

Les communes avatagères de Bretagne avec les anciennes provinces françaises du Maine, de l'Anjou et du Poitou seront consultées pour savoir si elles veulent être ou rester rattachées à la Bretagne.

Le territoire maritime de la Bretagne est déterminé, à partir du territoire terrestre, selon les termes de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1973. Le territoire maritime se distingue en :

- eaux territoriales, sur lesquelles la Bretagne exerce sa pleine souveraineté, considérées comme faisant partie du territoire terrestre,
- zone exclusive économique (ZEE) pour l'exploration et l'usage des ressources.

L'espace aérien breton est délimité, à partir du territoire terrestre selon les conventions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

La Bretagne exerce sa souveraineté sur les îles Kerguelen à seule fin de protection de l'environnement et de la biodiversité de ce territoire, sans y permettre le peuplement, le développement urbain et l'exploitation du sous-sol.

## Les pouvoirs

Afin de mettre en œuvre les orientations politiques définies par ses citoyens, la Démocratie de Bretagne instaure trois pouvoirs séparés : le parlement, le gouvernement et la justice.

Un quatrième pouvoir, la présidence, veille à l'équilibre entre les précédents pouvoirs dans un esprit d'entraide et de soutien mutuelle entre ces pouvoirs.

## Le droit

La Démocratie de Bretagne est fondée, au-delà de la présente constitution et de son préambule, sur les droits fondamentaux des personnes, les droits de la biodiversité et de l'environnement.

Les Droits fondamentaux des personnes sont issus, par ordre de préséance :

- de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations unies de 1948<sup>42</sup>,
- de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) du Conseil de l'Europe (telle qu'amendée par les Protocoles nos 11 et 14, et complétée par le Protocole

---

<sup>41</sup> La plupart des Etats du monde se définissent en royaumes, républiques, fédérations ou confédérations... : la Bretagne sera le premier Etat au monde à se définir en tant que démocratie.

<sup>42</sup> [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/frn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/frn.pdf)

- additionnel et les Protocoles nos 4, 6, 7, 12, 13 et 16)<sup>43</sup>,
- de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>44</sup>,
  - de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>45</sup>,
  - de la Convention internationale des droits de l'enfant<sup>46</sup>.

Les droits fondamentaux de la nature, de la biodiversité et de l'environnement sont issus :

- de la Charte mondiale de la nature adoptée par l'Assemblée générale des Nations selon sa Résolution 37/7 du 18 octobre 1982<sup>47</sup>,
- de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies de 1992<sup>48</sup>.

Le droit interne de la Démocratie de Bretagne décline le droit fondamental.

## **La nationalité**

La nationalité bretonne peut être revendiquée au titre d'un ancêtre breton né sur le territoire de la Bretagne avant 1950 (droit du sol), au titre d'une descendance avec un national breton (droit du sang), au titre d'un attachement démontré avec la Bretagne (droit du coeur) ou au titre de services rendus à l'occasion de l'instauration de la démocratie directe en Bretagne (droit de l'intelligence).

La nationalité bretonne suppose le respect par les personnes des valeurs de la Démocratie de Bretagne et donc, des valeurs de l'Union européenne.

## **La citoyenneté**

La citoyenneté bretonne consiste à participer et contribuer durablement à la Démocratie de Bretagne en résidant, travaillant, consommant en Bretagne, en participant au fonctionnement de ses institutions et en la défendant militairement, si besoin, au risque de sa vie.

## **La monnaie**

La Démocratie de Bretagne émet une monnaie ayant cours sur le territoire de la Bretagne dont le nom provisoire est le breto ou brezho.

## **Les langues**

Les langues officielles de la Démocratie de Bretagne sont le français, le breton et le gallo ou langue gallèse. Le français, langue quasiment commune à tous les Bretons, est considéré comme langue principale de la Démocratie de Bretagne.

Les citoyens bretons pourront exercer intégralement leur citoyenneté en langue bretonne ou en gallo.

---

<sup>43</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf)

<sup>44</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

<sup>45</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm>.

<sup>46</sup> <https://www.ohchr.org/instruments-mechanism/instruments/convention-rights-child>

<sup>47</sup> [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30897/ELGP5\\_FR.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30897/ELGP5_FR.pdf)

<sup>48</sup> <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>

L'anglais est utilisé comme la langue internationale des relations internationales de la Démocratie de Bretagne. Les relations diplomatiques avec la République française s'exercent en français.

## **La sécurité**

La Démocratie de Bretagne assurent l'intégrité de son territoire et la sécurité des personnes présentes sur ce territoire.

## **La défense**

La Démocratie de Bretagne est un Etat neutre<sup>49</sup> au sens des Conventions de La Haye de 1907.

## **Les amendements à la constitution**

Les amendements à la constitution et aux droits fondamentaux sont soumis à la consultation des citoyens.

# **Annexes**

## **Annexe A – Préface de la première édition**

Act as if it were impossible to fail<sup>50</sup>.

*Winston Churchill*

### **Retrouver le chemin de la liberté**

Le présent livre représente la synthèse des réflexions menées par le Cercle Pierre Landais depuis sa création le 4 août 2008 à Lorient. Les quelques membres qui se sont réunis à ce moment avaient décidé de faire le point sur leurs expériences politiques et de réfléchir aux évolutions possibles des institutions et des politiques publiques en Bretagne dans la perspective de son plein épanouissement.

L'appartenance de la Bretagne à la France et à l'Union européenne était alors une évidence. Mais cette évidence s'est émoussée au fur et à mesure des discussions, des analyses et des événements. La crise des Bonnets rouges de 2013 a amené à douter sérieusement de la capacité de la France à se réformer. La crise des Gilets jaunes en 2018 a conforté ces doutes.

---

49

<https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/La%20neutralite%20de%20la%20Suisse.pdf> . Ce point est retenu a priori et il est discuté dans le cahier *La défense*.

<sup>50</sup> Agissez comme s'il était impossible d'échouer.

Entre-temps, la réforme des régions en 2015, dont il est presque unanimement reconnu aujourd'hui qu'elle n'a pas amélioré la situation, mais l'a au contraire davantage encore complexifiée, a précipité la désillusion. Enfin, les circonstances exceptionnelles de la pandémie de covid-19 depuis mars 2020 a mis en évidence les différences de réactions entre Etats et leur capacité à rebondir : soit de nouvelles interrogations envers le pays du meilleur système de santé que le monde nous envie.

La France n'est pas le seul motif de déconvenue des membres du Cercle Pierre Landais : fervents partisans de l'intégration européenne depuis l'origine, force leur est de constater que cette intégration européenne est en suspens. Les élargissements à l'est de 2004 et 2007 avaient représenté le dernier sursaut d'enthousiasme, quand bien même il était évident qu'avec la précédente ouverture au sud, les fondations de l'Union européenne étaient à consolider. Les conséquences de cette ouverture à l'est avec la directive européenne sur les travailleurs détachés ont été particulièrement ressenties en Bretagne et l'idée de reconsidérer le positionnement par rapport à l'Union européenne a commencé à germer à ce moment.

Dans le même temps, le Traité de Lisbonne de 2007 faisait suite au projet de Traité de Constitution européenne qui n'avait pas abouti en 2004. Quand bien même la démocratie n'y trouvait pas son compte, la nomination d'un président de l'Union et d'un Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères (et le style très britannique de ce dernier) en 2009 entretenait de réels espoirs quant à l'affirmation de l'Union européenne en tant que superpuissance pouvant jouer un rôle d'équilibre et de déconflition entre les Etats-Unis, la Russie et la Chine. Mais force est de constater que les deux principaux Etats qui se déclarent piliers de la construction européenne, l'Allemagne et la France, ne parviennent pas, malgré un unanimité de façade, à harmoniser leur relations extérieures avec la Russie ou la Turquie, leurs interventions en Afrique au Mali ou en Libye, à se coordonner dans le conflit syrien. Le 7 avril 2021, le président de l'Union européenne et le président du Conseil européen se ridiculisent à Ankara, mettant en évidence des failles dans la construction européenne.

Mais alors que la perspective d'un « No deal » a plané jusqu'au dernier moment pour le règlement du Brexit, l'Accord de retrait (Withdrawal Agreement) signé le 24 janvier 2020 a mis en évidence qu'un Etat-membre majeur de l'Union européenne pouvait non seulement décider de la quitter, mais aussi de le faire dans des conditions satisfaisantes, voire avantageuses.

C'est donc en s'intéressant aux conséquences du Brexit pour la Bretagne, en espérant que les liens entre Grande et Petite Bretagne puissent perdurer, que le cercle a fini par s'interroger sur la pertinence d'un Brexit pour la Bretagne, soit un « Breizh Exit » ou Breizhxit, par curiosité d'abord, par raisonnement ensuite.

La Grande-Bretagne conserve en effet l'accès au marché européen sans barrières douanières et sans quotas, avec des concessions acceptables : pourquoi la Bretagne ne suivrait-elle tout simplement pas l'exemple de la Grande-Bretagne plutôt que de rester dans la France et dans l'Union européenne qui ne se soucient guère des conséquences du Brexit sur la Bretagne ? En treize années de réflexions, le Cercle Pierre Landais en est donc finalement venu à se poser la question du bien-fondé de ne plus appartenir à la France, mais aussi à l'Union européenne. Sans avoir définitivement renoncé à une France fédérale et une Union européenne tout aussi fédérale, mais sans s'interdire de concevoir une Bretagne redevenant un Etat parmi les Etats. La trame principale de ces cahiers tend donc à conceptualiser et étudier une Bretagne redevenant souveraine au cours du 21<sup>e</sup> siècle. Ce qui apparaîtra à certains comme une idée iconoclaste, mais aussi à d'autres comme une idée pertinente qui ne peut pas ne pas se poser et qu'il convient d'explorer aussi objectivement que possible.

L'indépendance ne signifie pas isolement et n'est pas une fin en soi : elle est seulement une voie parmi d'autres pour participer plus efficacement et de façon plus responsable à la marche

du monde. Définir une nouvelle souveraineté de la Bretagne est en définitive un exercice préalable à toute définition d'association et d'intégration dans un ensemble plus vaste dans lequel une Bretagne libre et démocratique pourra apporter sa dynamique propre et son sens du collectif.

Au-delà d'un point de vue purement intellectuel, la conception ex-nihilo d'un nouvel Etat breton en utilisant tous les progrès technologiques et civilisationnels de l'instant, est par ailleurs une exercice bien plus stimulant que la composition d'une politique de compromis bancals dans un ensemble institutionnel inachevé et au futur incertain.

L'Union européenne n'est plus une évidence

## Trouver la voie du consensus

N'eo ket dav kaout spi evit kregiñ, nag ober berzh evit kenderc'hel .

Le Cercle Pierre Landais n'a jamais représenté un groupe nombreux : selon les manières de compter et les périodes considérées, son noyau dur n'a représenté que 3 à 7 personnes auxquels se sont joints à certains moments des occasionnels . Mais ce groupe a été suffisamment nombreux que pour rencontrer des difficultés à établir des positions unanimes sur l'ensemble des sujets abordés. Le fait d'être des régionalistes invétérés, de vénérer la Suisse comme la référence démocratique, de jouer au gouvernement d'un Etat qui n'existe pas encore... n'a pu éviter que sur la plupart des sujets, l'unanimité ne s'est pas établie spontanément et même, que sur certains points, des compromis n'ont jamais été trouvés.

Le cas emblématique du dissensus aura été le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui nécessitait une décision binaire : soit on le construit, soit on ne le construit pas. Le seul accord qui a fait l'unanimité au sein du cercle en 2013 tient à ce que dans une telle situation, un vote majoritaire peut trancher et résoudre le blocage de la situation, chacun admettant que, faute d'autre solution, le choix de la majorité prime sur le choix des minorités. Ce qui ne fut que la redécouverte d'un principe démocratique déjà largement pratiqué par ailleurs, le Parlement général de l'ancien Duché de Bretagne procédant déjà de la sorte avant l'Annexion de la Bretagne par la France.

Au-delà de ce cas emblématique, le Cercle Pierre Landais a développé le dialogue systématique sur tous les sujets à traiter de façon à comprendre les différences d'opinion entre les uns et les autres, de trouver des dispositions aussi consensuelles que possible avant de procéder à un vote et, après le vote, de faire en sorte que les minorités puissent rester solidaires de la majorité et aussi que la majorité reste aussi respectueuse que possible des minorités. Ce faisant, le cercle s'est dirigé vers la démocratie directe perçue, après la démocratie représentative, comme le nec plus ultra de la démocratie. La démarche a été prolongée sur le site internet [www.dialogue-democratie.eu](http://www.dialogue-democratie.eu) refondu aujourd'hui en [united-citizens.eu](http://united-citizens.eu) au gré d'évolutions fonctionnelles et technologiques.

Les auteurs espèrent une certaine indulgence quant au caractère affirmatif de certains passages de ce livre et invitent le lecteur à participer à la réflexion collective sur un des plus passionnants projets qui puissent être proposé à autrui : la construction du plus moderne des Etats pour l'une des plus anciennes nations européennes.

Yves Mervin

Président du Cercle Pierre Landais

## La démarche

Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles.

*Sénèque*

L'exploration de ce que pourra être un futur Etat breton suppose une approche méthodologique dont les principales caractéristiques sont :

- ne pas refaire le monde (ou réinventer la poudre), tenir compte de l'existant, s'inspirer des Etats vertueux que l'on retrouve en tête de tous les classements internationaux relatifs à l'Etat de droit, à la liberté, à l'égalité, à la performance économique, à la liberté de la presse... Ces pays sont la Suisse, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande... Pour que la Bretagne prenne sa place dans le « concert des nations » et devienne ensuite une référence parmi ces références,
- tout en tenant compte des expériences des Etats vertueux, considérer que le nouvel Etat appartiendra au « monde d'après » et non pas au « monde d'avant » (d'avant l'épuisement des énergies fossiles, des matériaux, du réchauffement climatique, de la surpopulation mondiale et de la dénatalité européenne...),
- choisir délibérément la simplicité et l'intelligibilité de la démarche, en considérant qu'il est indéfiniment plus facile de compliquer et de sophisticationner que de simplifier un existant compliqué et même seulement un peu compliqué. Le futur Etat breton est donc défini comme un Etat minimal qu'il sera possible d'ajuster et de perfectionner à l'usage, sans aller au-delà du nécessaire,
- ne pas marquer de préférence forte entre action publique et action privée, entre étatisme et libéralisme, dans la mesure où l'expérience ne permet pas de trancher de façon définitive entre une approche et l'autre. Le fonctionnement optimal d'un Etat résulte surtout de la complémentarité et de l'équilibre entre les secteurs privé et public et la démarche relève donc sur ce point aussi du pragmatisme plutôt que du dogmatisme,
- prendre en compte ce en quoi le management des entreprises peut être transposé au management d'un Etat,
- utiliser un vocabulaire simple et ordinaire en considérant que la grande majorité des lecteurs comprend ce qui est écrit, préciser le vocabulaire si nécessaire pour éviter les ambiguïtés, éviter les sigles ou les expliciter,
- quantifier des objectifs, même si la quantification n'est pas une fin en soi, mais surtout une voie pour parvenir à la qualité,
- sans renoncer au débat d'idées et aux approches philosophiques ou éthiques, éviter les débats sémantiques sur le sens de mots abstraits qui dissipent inutilement de l'énergie politique,
- choisir une approche concrète plutôt qu'abstraite, débattre de la liberté en considérant que les conditions matérielles de la liberté sont tout aussi importantes que l'affinement philosophique du concept, qu'il est vain de débattre sans que le débat ne se traduise par un changement dans la réalité des choses,
- sans renier ou ignorer le passé, encore moins en en faisant « table rase », ne pas en être prisonnier et se projeter de façon réaliste du présent dans l'avenir, assumer une longue

histoire sans épisodes à récuser, continuer aujourd'hui un riche héritage culturel et civilisationnel, sans passéisme ou nostalgie mélancolique, mener une transition entre tradition et modernité, en s'épanouissant dans l'époque en cours pour en faire une étape éminente dans l'histoire de la nation,

- prendre en compte les aspirations profondes des personnes et s'inscrire dans l'essentiel, trouver la cohérence entre le rêve, le possible et la réalité,
- ne pas chercher à mettre tout le monde d'accord, mais gérer les divergences de façon à cohabiter avec nos divergences de points de vue au sein d'une même société,
- ne pas se nier en tant que Breton, mais sans exacerber un particularisme breton, accepter l'aspiration de chacun à l'universel sans se considérer universel. Jouir sans réserves et sans excès de la chance, du privilège et du bonheur d'être breton. Et si tout le monde n'a pas cette chance, ce privilège et ce bonheur, se réjouir de ce que chacun peut trouver l'équivalent dans d'autres nationalités ou la non-appartenance à quelle nationalité que ce soit,
- ne pas mettre en application une idéologie, parmi toutes les idéologies, c'est-à-dire vouloir plaquer une idée sur le réel, au détriment de ce réel, mais adopter une démarche de réel-logie, ou encore de réalogie ou réalogique, c'est-à-dire partir de réel pour tenter de l'orienter vers un mieux ou de l'améliorer, de favoriser l'évolution plutôt que la révolution,
- éviter les lubies technocratiques, garder à l'esprit que le comportement humain ne s'incarcère pas dans des procédures administratives, qu'un gouvernement ne fait pas le bonheur du peuple malgré lui. Selon le proverbe italien : Ne sa piu un matto e casa sua que un sapio e casa altrui (un idiot connaît mieux sa maison qu'un savant ne connaît celle d'autrui),
- planifier, inscrire les actions à mener dans l'échelle du temps : il sera précisé de façon indicative trois phases et trois échéances :
  - une phase de préparation, à partir d'aujourd'hui, d'environ une décennie, permettant d'affiner la définition de l'Etat breton à venir, de ses institutions et de ses politiques publiques, ainsi que les traités internationaux insérant ce nouvel Etat dans la réalité internationale,
  - une phase de transition, de la création effective à la mise en place de l'ensemble des institutions, d'environ 5 ans,
  - d'une phase résiduelle d'un demi-siècle pour la purge de certains aspects nécessitant une durée d'une génération.

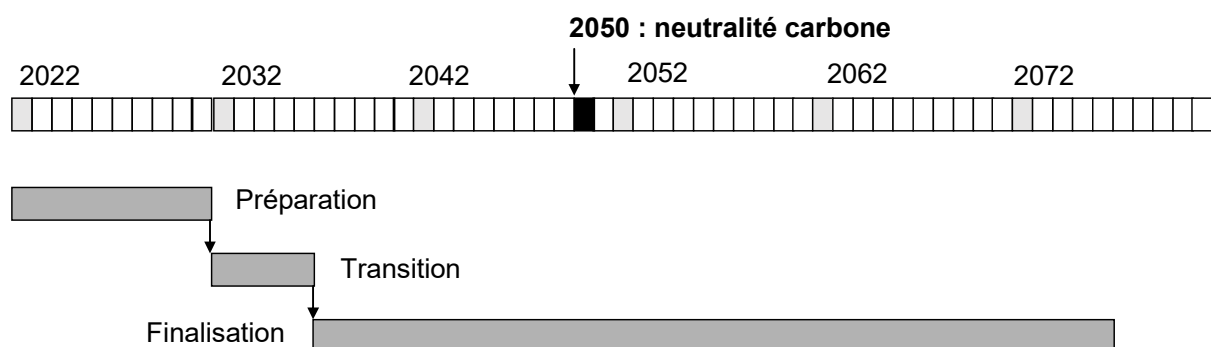


Figure 1 - Planification : étapes principales du futur Etat breton

- pas d'approche révolutionnaire qui ferait de la Bretagne un pays fondamentalement différents des autres Etats. Sa différence la plus forte avec les autres Etats tiendra à l'implémentation de la démocratie directe, ou seulement semi-directe, dont la meilleure référence reste aujourd'hui la Suisse. Sans s'en démarquer fondamentalement, il semble possible d'aller plus loin que cette référence suisse.
- la conception d'un nouvel Etat aujourd'hui représente une opportunité d'un « reset institutionnel » permettant la prise en compte de la technologie d'aujourd'hui des progrès envisageables dans la participation des citoyens aux affaires publiques qui ne sont autres que leurs affaires.

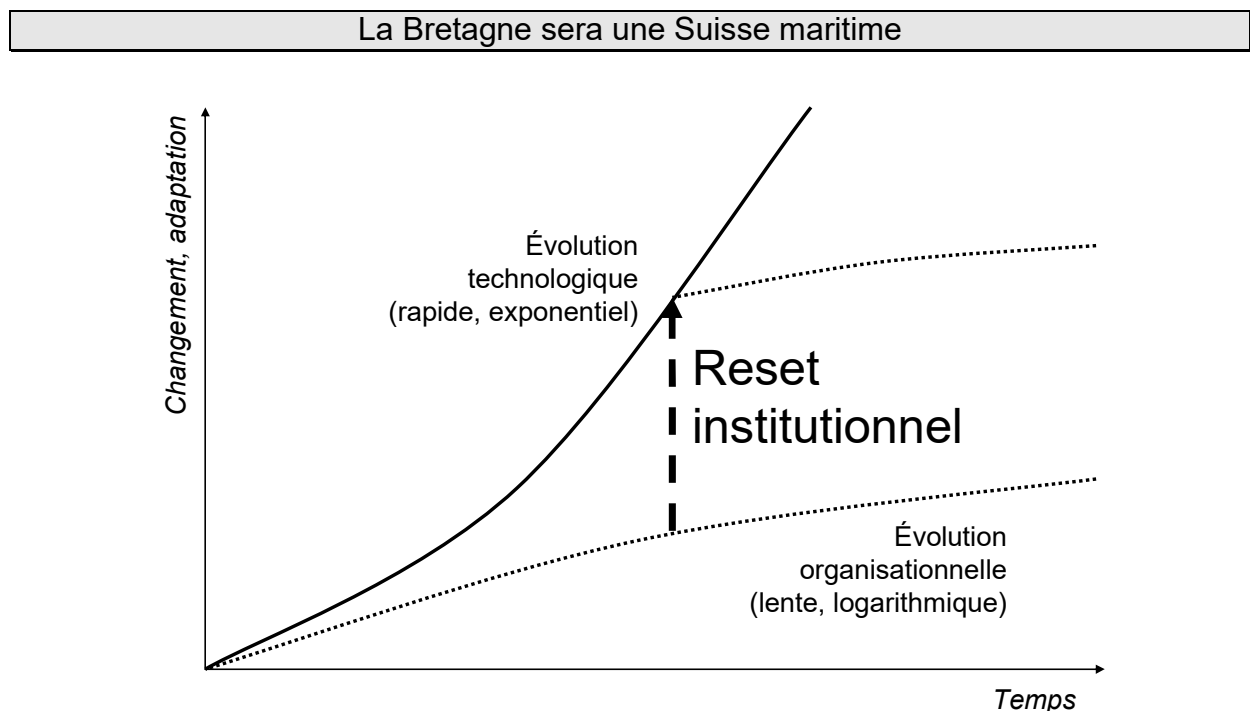


Figure 2 - Le reset institutionnel associé à la prise en compte des technologies et des comportements

Dans la mesure où toute organisation complexe finit nécessairement par se ramasser sur elle-même, il est nécessaire de la remettre à plat régulièrement, sans faire « table rase » du passé, mais en conservant ce qui a été démontré et en éliminant les égarements. L'intégration européenne est une idée louable, mais elle ne peut consister en une seule agrégation d'Etats-nations européens. Lorsque des erreurs de conception flagrante (règle de l'unanimité par exemple) ne sont pas corrigibles, il n'y a d'autre choix que de reconcevoir. L'Union européenne nécessite aujourd'hui un « reset » institutionnel. Le Parlement européen, avec ses représentants élus par les citoyens, est l'instance qui a la légitimité (malgré les travers de modes d'élections favorables aux partis) pour mener à bien un tel reset, sans entrave par le Conseil européen. En l'attente, la Bretagne doit étudier ses propres institutions et, pourquoi pas, donner l'impulsion d'un tel reset.

Ce faisant, la démarche s'inscrit dans l'article 21 de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 qui stipule :

Article 27

1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.
3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Il ne peut donc être invoqué le « populisme » pour restreindre le droit fondamental d'autrui ou la contraposée qui consisterait à revendiquer à un « élitisme » pour ce faire.

Le présent livre résulte d'une réflexion collective initiée par le Cercle Pierre Landais et se poursuivra au gré des personnes qui verront un intérêt à participer à la définition d'un Etat d'autant plus moderne qu'il n'est contraint par pratiquement aucun existant ou héritage minimal.

La définition du futur Etat breton est nécessairement progressive et suppose un processus d'erreurs et de corrections (« trials and errors » en anglais) prenant en compte des réactions que suscitera cette première édition et les suivantes : le présent livre fera donc l'objet de mises à jour pendant la phase de préparation.

La conception des institutions et des politiques publiques d'un futur Etat breton ne peut se résumer à la simple supputation d'une hypothèse dont la probabilité de se concrétiser dans les futurs imaginables serait nulle : si tel était le cas, il n'y aurait pas lieu de s'adonner à l'exercice. Nous considérerons, même si cet Etat n'est pas la seule hypothèse à considérer pour les futurs possibles de la Bretagne et même si des alternatives sont aussi considérées, que cette hypothèse est la principale parmi toutes les hypothèses : il en sera donc parlé au temps futur du mode indicatif et non pas au conditionnel et encore moins au subjonctif.

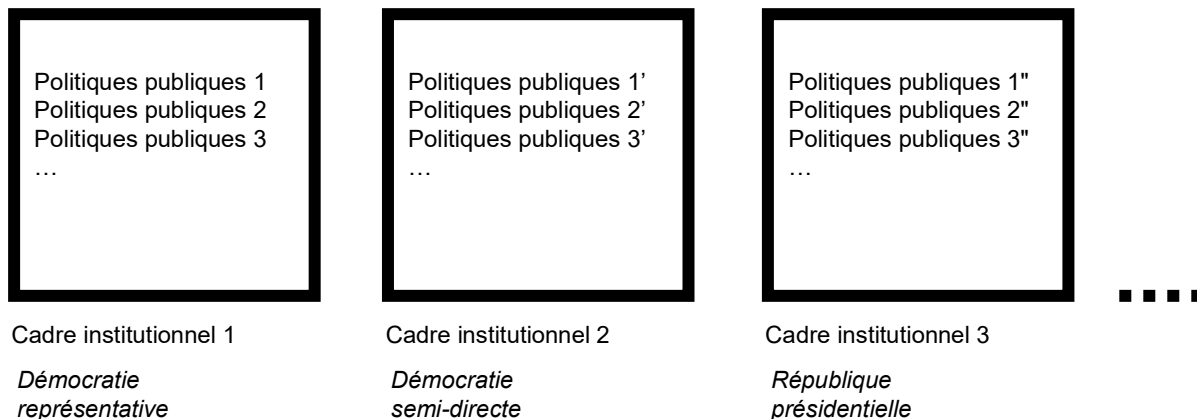


Figure 3 - Cadres institutionnels et politiques publiques

Cette démarche se retrouve dans le présent livre par la généralisation des questions auxquelles le lecteur peut répondre et exprimer son avis sur le site [united-citizens.eu](http://united-citizens.eu). Il est cependant impossible de tout transformer en questions préalables. Aussi ce cahier présentera :

- un cadre institutionnel qui aura sa cohérence propre, qui sera amendable dans les détails, mais qu'il y aurait lieu d'accepter ou de rejeter en bloc, à charge dans ce dernier cas de formuler des contre-propositions. Ce cadre institutionnel reprenant les valeurs et les standards des démocraties les plus exemplaires dans le monde, son acceptabilité par une majorité apparaît vraisemblable. Son originalité consiste à implémenter autant de démocratie directe que raisonnable, cette originalité sera surtout inacceptable qu'à ceux qui se revendiquent du peuple ou de la démocratie pour mieux imposer leurs propres vues,

- des politiques publiques pouvant être menées dans le cadre institutionnel ci-dessus, ces politiques publiques permettant un débat beaucoup plus large et contradictoire que le cadre institutionnel.

## La ligne idéologique

Au-delà de valeurs présumées comme largement partagées par les Bretons et d'une démarche méthodologique basée sur l'expérience et le pragmatisme, le concept d'un Etat breton futur ne remet pas en cause les principes sociaux et économiques :

- de la propriété individuelle (us, usus et abusus ...),
- de l'héritage (qui peut être considéré comme un prolongement de la notion de propriété),
- de la liberté d'entreprendre, de créer son entreprise, de la vendre, de la fusionner avec une autre...
- de la concurrence entre les entreprises sur un même marché.

La remise en cause du principe de la propriété serait contraire aux droits fondamentaux, en particulier de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 qui stipule :

### Article 17

1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.
2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

La propriété intellectuelle est aussi reconnue selon l'article :

### Article 27

1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.
2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

Ces points représentent une approche libérale de l'économie. Ce qui ne correspond pas à ce qui est parfois qualifié de « libéralisme sauvage », soit un libéralisme qui s'affranchit de règles ou des réglementations. Le libéralisme (au sens de la libre entreprise et de la concurrence) s'exerce dans un cadre réglementaire strict, soit un libéralisme respectueux du droit en général en particulier :

- des droits fondamentaux des personnes, de l'environnement et de la biodiversité.
- du droit de l'entreprise, du travail et du commerce (en particulier le commerce international).

L'intervention de l'État en matière économique consiste tout d'abord à définir et à faire appliquer le droit et la réglementation. En limitant ensuite autant que possible l'intervention de l'État dans la marche de l'économie, considérant que le rôle de l'État est de créer un cadre favorable au développement économique, en s'abstenant d'agir directement comme un agent économique de production et de distribution, soit exercer un rôle d'arbitre et non pas de joueur.

La présente démarche est donc évolutionnaire et non pas révolutionnaire et, paradoxalement, refondatrice plutôt que réformatrice. Il ne s'agit pas d'une opposition de principe à des approches révolutionnaires, qui peuvent présenter des aspects séduisants (autogestion, coopératives...), mais ces théories souffrent d'avoir conduit à peu de réalisations concrètes et

durables et, au contraire, d'avoir conduit à des régimes autoritaires et totalitaires, ce qui sera résolument prévenu et évité.

La démarche dissocie donc la transition démocratique et une transition socio-économique (sans souscrire au principe de la « convergence des luttes »), en considérant que la transition démocratique est en soi susceptible de conduire à un progrès social et économique significatif et peut-être suffisant.

La transition démocratique consiste à replacer l'ensemble des citoyens au cœur du processus de décision dans les politiques publiques, de façon à ce que leur point de vue prime sur celui d'une élite ou d'une technocratie de plus en plus déconnectée de la réalité du terrain. La réduction du processus de décision à un cercle restreint de quelques personnes et de leurs obligés, d'une « élite » qui se coopte entre quelques initiés, est la dérive des démocraties parlementaires occidentales qu'il y a d'abord lieu de corriger. Une base décisionnelle aussi restreinte est par exemple sujette à un lobbying d'entreprises internationales ou de partis politiques dont les intérêts ne coïncident pas avec l'intérêt général : sans remettre fondamentalement en cause le lobbying, ce lobbying doit s'exercer envers chaque citoyen et non pas quelques élus. L'administration doit aussi être au service des citoyens et non pas de quelques-uns de leurs représentants.

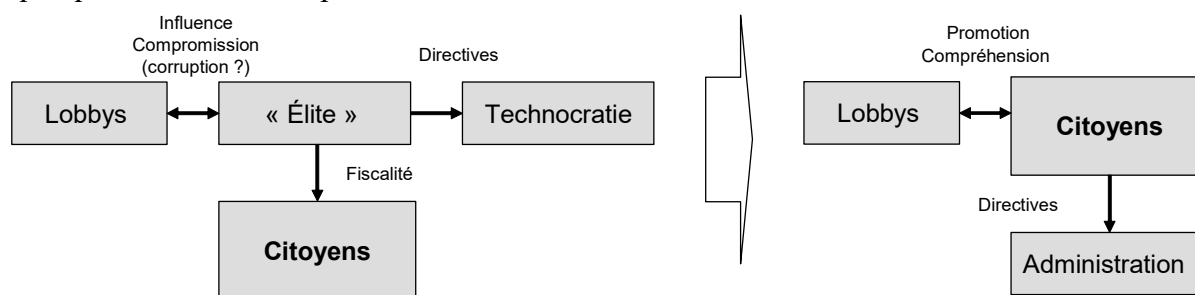


Figure 4 - Les processus d'orientation actuel et futur

Les décisions à prendre qui concernent des millions de citoyens doivent reposer sur une base large d'expression des opinions et des aspirations. Une telle concertation est recommandée par la Convention d'Aarhus du 30 octobre 2001 pour les projets ayant un impact fort sur l'environnement : cette convention doit être généralisée à toute politique publique, pas seulement à celle de l'environnement.

### La suite à donner

Après avoir conceptualisé l'idée d'un Etat breton indépendant et souverain, sera-t-il opportun de promouvoir cette idée afin qu'elle entre dans la réalité ? Peut-être. La question se posera lorsque l'ensemble des cahiers aura été rédigé et que la perception de l'idée aura pu être évaluée. Et aussi en fonction de l'évolution internationale dont on ne peut exclure une orientation défavorable.

Quoi qu'il en sera, la question de la Bretagne dans la France et dans une Union européenne, trouvera des réponses argumentées en ayant préalablement exprimé des aspirations latentes et légitimes de la part d'un nombre non négligeable de Bretons .

## Annexe B –

### Les publications antérieures

Avant d'entamer la série des cahiers, le Cercle Pierre Landais a publié quelques documents exploratoires :

*Propositions pour la cohésion territoriale en Bretagne* (sur Agence Bretagne Presse). Document élaboré dans le cadre de la commission Balladur pour la réforme des collectivités territoriales. Ce document a aussi été retenu parmi les contributions de la Commissaire européenne aux politiques régionales.

*Il est encore possible de rééquilibrer les budgets publics...* (Sur Agence Bretagne Presse).

*Réunification de la Bretagne : une opportunité pour l'ouest de la France...* (Sur Agence Bretagne Presse).

*Le financement de la recherche en Bretagne* (sur Agence Bretagne Presse et le Cercle Les Echos)

*L'organisation territoriale de la Bretagne* (sur Agence Bretagne Presse et le Cercle des Echos).

*Une comparaison France-Allemagne* (sur Agence Bretagne Presse et le Cercle des Echos).

## Bibliographie

### Livres

Ar Beg Loeiz, *Les Bretons et leur liberté*, Beltan, 1989.

Bernays Edward, *Propaganda - Comment manipuler l'opinion en démocratie*, 2005,

Bigouin Yannick, *Nous te faisons [AUTREMENT] Bretagne*, Yoran Embanner.

Bodlore-Penlaez - Kervella Divi, *Atlas de Bretagne - Atlas Breizh*, Coop Breizh, 2011.

Braudel, *L'Identité de la France - Espace et histoire*, Champs - Flammarion, 1990.

Brekilien Yann, *Histoire de la Bretagne*, France-Empire, 1985.

Brekilien Yann, *Souvenirs de vacances en Bretagne*, Nature & Bretagne, 1972.

Bretagne Prospective, *Le livre blanc de la Bretagne - Enjeux et perspectives*, Editions du temps, 2008.

Camus Loïc, *Breiz Dishual (Bretagne Libre) - Camille Le Mercier d'Erm « Kammormor »*, 2013.

Carrer Philippe, *Ethnopsychiatrie en Bretagne*, Coop Breizh, 2011.

Cintré René, *Les Marches de Bretagne au Moyen-âge*, Editions Jean-Marie Pierre, 1992.

Cueff Daniel, *La Bretagne, un horizon démocratique pour notre République*, Le temps éditeur, 2014.

Ergan Louis - Laurent Loeiz, *Vivre au pays - Comment guérir le mal français de la concentration des hommes, de l'argent, du pouvoir*, Le Cercle d'or, 1977.

Fauchard Liam - Mocellin Philippe, *Construire une démarche de prospective territoriale*, L'Harmattan, 2009.

Ferniot Jean, *Vous en avez vraiment assez d'être Français ?* Grasset, 1979.

Fouéré Yann, *L'Europe aux cent drapeaux - Essai pour servir à la construction de l'Europe*, Presses d'Europe, 1968.

Hemon Roparz, *Ur Breizhad oc'h adkavout Breizh*, Al Liamm, 1972.

Huntington Samuel P., *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, 2000.

Jouët Philippe - Delorme Christian, *Atlas historique des Pays de Bretagne*, Skol Vreizh.

Lainé Yves, *L'ambition de Bretagne d'un Nantais*, Editions du petit véhicule, 2002.

Lebesque Morvan, *Comment peut-on être breton ? Essai sur la démocratie française*, Seuil, 1970.

Le Bevillon Hervé, *Comment la Bretagne est devenue française*, Yoran Embanner,

Lebahy Yves - Le Ruyet Jean-Claude, *Où va la Bretagne ?* Skol Vreizh, 2020.

Le Borgne Hervé, *Mais qu'allez-vous faire avec vos artichauts ?* An Here, 2000.

Le Bourdonnec Yannick, *Le miracle breton*, Calmann-Lévy, 1996.

Le Bouter Yannig, *Breiz Atao*, Yoran Embanner.

Le Coadic Ronan, *Bretagne, le fruit défendu ?* PUR, 2003.

Le Coadic Ronan, *La Bretagne dans vingt ans*, Éditions Le Télégramme, 2004.

Le Gars Anaïg, *Les Bretons par eux-mêmes - Essai sur la condition bretonne*, An Here, 1998.

Le Mat Jean-Pierre, *Enquêtes sur les prophéties de Merlin*, Yoran Embanner, 2011.

Martray Joseph, *Le problème breton et la réforme de la France*, Editions de Bretagne, 1947.

Martray Joseph - Ollivro Jean, *La Bretagne au coeur du nouveau monde*, Les portes du large 2001.

Martray Joseph- Ollivro Jean, *La Bretagne réunifiée - Une véritable région européenne ouverte sur le monde*, Les portes du large 2001.

Masson Emile, *Les Bretons et le socialisme*, Textes de présentation et notes par Jean-Yves Guiomar, François Maspéro, 1972.

Melenec Louis, *Le livre bleu de la Bretagne - Charte pour une Bretagne souveraine*, 2013.

Monnier Jean-Jacques (coordinateur), *Bretagne : l'essentiel*, Skol Vreizh, 2020.

Monnier Jean-Jacques, Henry Lionel, Quénéhervé Yannick, *Histoire de l'UDB Union démocratique bretonne - 50 ans de luttes*, Yoran Embanner.

Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, Olivier Orban, 1987.

Mordiern Meven, *Notennoù diwar-benn ar Gelted kozh, o istor hag o sevenadur*, Editions de Bretagne, 1944.

Mordrel Olier, *L'essence de la Bretagne*, Keleenn, 1977.

Morvan Frédéric, *Bretagne - L'histoire confisquée*, Cherche-midi, 2017.

Ollivier Yvon, *La désunion française*, L'Harmattan, 2012.

Ollivro Jean, *La Bretagne au coeur du monde nouveau*, Les Portes du large, 2001.

Ollivro Jean, *Quand la vitesse change le monde*, Apogée, 2006.

Peyrefitte Alain, *Le mal français*, Plon, 1976.

Philipponeau Michel, *Debout Bretagne*, PUR, 1970.

Renou Xavier, *Disentiñ*, An Alarc'h, 2012.

Sérant Paul, *La Bretagne et la France*, Fayard, 1971.

Simon Alain, *Descartes et la Bretagne*, 2011, Yoran Embanner.

Simon Alain, *Un siècle de lumière*, 2011, Yoran Embanner.  
Texier Marcel, *La Bretagne n'a pas dit son dernier mot*, Yoran Embanner, 2004.  
Treguer Michel, *Aborigène occidental*, Mille et une nuits, 2004.  
Union démocratique bretonne, *L'assemblée de Bretagne selon l'UDB – Une réponse pertinente à la crise démocratique*, Presses populaires de Bretagne, 2020.  
Vallerie Erwan, *Nous, barbares locaux - théorie de la nation*, An Here, 1997.  
Vallerie Yann, *Sécession*, 2022.

## Sites internet et chaînes video

Thinkerviews, Le Media, Mediapart, BLAST, Livre Noir, Putsch Media, The shift project, Le dessous des cartes (Arte), Agence Bretagne Presse, NHU (Ni hon-unan), Breizh Infos, Splann, Agora des savoirs, ARTE, Dessine-moi l'éco...  
Construire la Bretagne (<https://www.construirelabretagne.bzh>).

## Revues

*Chroniques pour demain*, Institut de Locarn.  
*Mein Harz* (Union Démocratique Bretonne)  
*Ar Men*

## Lexique et abréviations

## Sommaire long

Sommaire .....	3
Préface à la deuxième version .....	3
La démarche conceptuelle.....	3
L'Etat .....	4
L'atout .....	4

La contrainte européenne.....	4
La contrainte française.....	4
L'adéquation.....	5
La comparaison.....	5
La réinvention.....	6
La réutilisation.....	6
La Région.....	6
La refédération.....	7
L'Etat.....	7
La démocratie.....	7
Les personnes.....	11
Les nationaux.....	11
Les citoyens.....	12
La représentation.....	12
La table ronde.....	13
La confiance.....	15
Les pouvoirs.....	15
La séparation des pouvoirs.....	15
L'équilibre des pouvoirs.....	15
Le check and balance.....	15
Le « help and support ».....	16
La présidence.....	17
Le parlement.....	18
Le droit.....	18
L'inflation législative.....	18
La constitution.....	19
La restructuration.....	19
La légistique.....	20
La territorialité.....	21
La laïcité.....	21
Les orientations et les objectifs.....	21
La séparation gouvernementale.....	21
Un futur collectif.....	21
L'expression des orientations.....	22
De l'orientation à l'objectif.....	23
Les parlementaires.....	24
Le gouvernement.....	25
Les politiques publiques.....	25
Définir les moyens.....	25
La concertation.....	25
La réglementation.....	26
La contrainte.....	26
Les projets publics.....	26
Le budget.....	26
La planification.....	27
L'exécution.....	27
La correction.....	27
Les ministères.....	28
L'interministérialité.....	28
L'alignement ministériel.....	30
Les ministres du gouvernement.....	30

La justice .....	31
La procédure .....	31
L'instruction.....	31
Le jugement .....	32
Les victimes.....	32
Les peines .....	32
L'évaluation.....	32
La magistrature .....	32
Les jurys et les jurés .....	33
Les magistrats.....	34
Les juridictions.....	35
La présidence.....	37
La constitution .....	37
Le facilitateur .....	37
Les élections.....	37
La médiation .....	38
La mémoire .....	39
La subsidiarité .....	39
Les niveaux .....	39
Les pays .....	39
Le sénat des pays.....	42
Les pouvoirs et la subsidiarité.....	42
La subsidiarité et le Help and support.....	43
L'administration.....	44
Le fonctionariat.....	44
L'organigramme .....	44
Les moyens .....	45
Annexe A - La constitution .....	45
Le préambule.....	45
La constitution .....	46
Le nom.....	46
Le territoire.....	46
Les pouvoirs .....	46
Le droit .....	46
La nationalité .....	47
La citoyenneté.....	47
La monnaie.....	47
Les langues.....	47
La sécurité.....	48
La défense .....	48
Les amendements à la constitution .....	48
Annexes.....	48
Annexe A – Préface de la première édition .....	48
Retrouver le chemin de la liberté.....	48
Trouver la voie du consensus .....	50
La démarche .....	51
La ligne idéologique .....	55
La suite à donner.....	56

Annexe B – .....	57
Les publications antérieures.....	57
Bibliographie.....	57
Livres .....	57
Sites internet et chaînes video.....	59
Revues.....	59
Lexique et abréviations .....	59
Sommaire long .....	59