



L'Etat

Yves Mervin

Cahier en cours de rédaction

Version 2.0 (version pour relecture).

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 (en cours de redéveloppement)

Contact : 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	4
L'Etat	10
Le parlement.....	20
Le gouvernement.....	28
La justice	31
La présidence.....	38
La subsidiarité	40
Les ministères.....	62
La réintégration	68
Annexe A – Préface de la première édition.....	71
Annexe B - La constitution	79
Annexe C – L’élection du gouvernement.....	82
Annexe D – Le droit et le règlement	93
Annexe E - La fiscalité.....	102
Annexe F - Les élections territoriales.....	105
Annexe G – La subsidiarité actuelle.....	107
Annexe H – La segmentation du territoire	113
Annexe I – Les publications antérieures	122
Bibliographie	122
Lexique et abréviations	124
Sommaire long	125

Précision préalable

Quand bien même le Cercle Pierre Landais étudie le concept d'un Etat breton au XXI^e siècle, sa démarche n'est pas nécessairement « étatiste » (ou souverainiste...), mais régionaliste. A l'usage, l'étude préalable de cet Etat se révèle très utile pour la définition ultérieure d'une Région Bretagne de la France elle-même Etat membre de l'Union européenne.

De même, quand bien même le cercle reconnaît l'existence d'une nation bretonne dans la mesure où des Bretons éprouve un sentiment plus ou moins revendiqué d'appartenance à cette nation bretonne, sa démarche n'est pas nationaliste, mais citoyenne, la citoyenneté primant sur la nationalité. Le cercle se considère donc comme un mouvement citoyen porté par des citoyens européens.

Préface à la deuxième version

If you don't have a strategy, you're part of someone else's strategy.

Alvin Toffler

La démarche conceptuelle

Ce document actualise la réflexion engagée en 2021 sur le concept d'un Etat breton souverain au XXI^e siècle en Bretagne¹. Depuis sa création en 2008, le Cercle Pierre Landais avait inscrit sa réflexion dans le cadre institutionnel existant : une région française au sein de l'Union européenne. Quand bien même la référence démocratique par excellence du Cercle était depuis sa création en 2008 reste la Suisse, non intégrée à l'Union européenne, mais modèle de démocratie semi-directe, combinant représentation et participation citoyenne.

La résolution en 2021 des modalités du Brexit suite au référendum de 2016 a donné l'occasion d'une question opportune : et si la Bretagne, à l'instar du Royaume-Uni, choisissait de « breizhxiter » ? Cette hypothèse exige d'abord de définir, avant même son retrait de l'Union européenne, ce que serait un Etat breton souverain. Ses relations ultérieures avec l'Union européenne s'inspireraient de l'accord résultant du Brexit, soit un Traité de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne qui peut se résumer à la formule ultra-synthétique « zéro quota, zéro taxe ». Cette apparente simplicité suppose cependant une compatibilité réglementaire pour les accès réciproques au marché intérieur européen et au marché britanniques. Même la Suisse, référence principale, doit s'aligner sur certaines normes européennes. Une Bretagne intégrée à l'Union européenne respecte déjà cette condition, mais la souveraineté pleine permettrait des latitudes de management public qui n'existe pas aujourd'hui.

Bien que conjoncturelle, cette réflexion sur un Etat breton souverain éclaire désormais la pensée globale du Cercle et elle représente même une étape préliminaire très utile à ses réflexions dans le cadre français et européen. Elle offre aussi un cadre pour repenser de façon générique un Etat européen au XXI^e siècle, applicable à d'autres régions européennes (Normandie, Écosse...). Pour un Etat plus vaste comme la France, il faut envisager un Etat multi-régional, alors que le cas breton, mono-régional, reste plus simple à concevoir.

¹ Document de 2021 édité au format papier en 2023.

L'Etat breton

La réinvention

La conception au XXI^e 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 refondations pour éviter un chaos dans lequel un Etat breton aurait sa pertinence.

En cinq ans (depuis 2021, date de la première version de ce document), 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 comparaison des cadres institutionnels

Un État breton indépendant permettrait des politiques publiques sur mesure, libérées des contraintes françaises et européennes. Un traité de coopération avec l'UE appliquerait les normes européennes pour l'accès au marché intérieur, mais la Bretagne échapperait à des accords controversés (comme le Mercosur).

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 politiques, il est alors possible de comparer les deux cadres institutionnels et déterminer ce en quoi un cadre est plus favorable que l'autre et réciproquement. Cette souveraineté offrirait une flexibilité inégalée pour répondre aux besoins locaux, là où le cadre régional actuel les entrave.

La réutilisation des concepts

La réflexion sur un État breton moderne, démocratique et solidaire, inspiré des valeurs européennes, s'inscrivant dans le droit international et les grands textes juridiques internationaux permet de revisiter des principes clés :

- Séparation horizontale et verticale des pouvoirs.
- Restructuration du droit et des réglementations.
- Élection du gouvernement, alignement vertical des institutions.
- Organisation de la subsidiarité.
- ...

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 »). Des idées emblématiques émergent, comme le bulletin de salaire annuel ou le bilan social personnel², directement transposables dans les propositions de refondation française et européenne.

La nation et la citoyenneté

Le concept d'un Etat breton amène à définir la notion nationalité bretonne (dans le projet de constitution en annexe) qui existe dans la mesure où des Bretons s'affirment comme tels. Ce qui relève d'un sentiment d'appartenance plus que de ressemblance ou d'identité (tout citoyen n'est identique qu'à lui-même). Ce sentiment d'appartenance breton, qui serait comparable au

² Voir CPL-ADLR, *La solidarité* (https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cle_355/Solidarit_-_2024-02_-_A4.pdf).

hygge danois, n'est pas le fondement de la démarche du Cercle Pierre Landais qui évite une distinction entre Bretons et non-Bretons.

La démarche du Cercle Pierre Landais n'est pas une démarche nationaliste, mais davantage une démarche citoyenne qui fonde en Bretagne une société où coexistent des citoyens bretons indépendamment du sentiment d'appartenance qu'ils éprouvent envers la Bretagne ou non et d'autres qui n'éprouvent pas ce sentiment, mais le respectent. Si le concept de citoyenneté bretonne peut être développé, cette citoyenneté ne peut que s'exercer de la même manière dans les deux cadres de référence, l'Etat et la Région. Cette citoyenneté doit en outre être compatible avec les autres citoyennetés européennes qui elles aussi se fondent sur les valeurs européennes rappelées en début du présent document. La citoyenneté bretonne ne pourra présenter que des nuances mineures avec ce qui émergera un jour comme une citoyenneté européenne unifiée.

La démarche du Cercle Pierre Landais se fonde donc, non pas sur un nationalisme, mais sur une citoyenneté européenne. Elle a pour ambition de contribuer à l'émergence de cette citoyenneté européenne.

La Région Bretagne : atouts et contraintes

Même si la Suisse reste une référence, la finalité du Cercle reste le cadre régional qui suppose d'analyser ce en quoi les cadres institutionnels français et européens favorisent ou handicapent une région Bretagne.

L'atout européen

L'Union européenne représente un ensemble d'Etats développés qui associent leurs efforts pour constituer 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 de taille mondiale. 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.

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 global à deux niveaux de subsidiarité supérieurs.

Même si, dans les intentions, ce cadre est généralement acceptable, 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 pris conscience de la complexité et parfois de l'inefficacité du droit européen en exprimant en 2025 le souhait de simplifier ce droit (opération omnibus³). 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 devraient revenir aux 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

³ Commission européenne, *Omnibus I* (https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en).

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 Cour 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 Cour de justice, ce qui dégrade la confiance des citoyens dans les institutions européennes.

Ces quelques exemples conduisent au désenchantement européen observable par la progression lors des élections 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 ni plus ni moins que d'une refondation pour finaliser un projet auquel continuent à aspirer un grand nombre de citoyens européens⁴.

La contrainte française

L'appartenance à la France apporte le confort d'un Etat qui conserve encore un rôle de puissance moyenne dans le monde et qui 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 cependant des faiblesses par insuffisance d'efficacité de ses institutions, de son management public et de son organisation territoriale. Les prélèvements obligatoires y sont les plus élevés de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce qui affecte sa compétitivité et ce qui se traduit par une balance commerciale déficitaire, même dans un de ses 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 France⁵, défaut qui pourrait entraîner une crise majeure de l'Union européenne (budgétaire, monétaire et financière)⁶.

Le budget français largement déficitaire apparaît, parmi tous les risques encourus, comme le risque fatal si aucune correction de trajectoire n'est mise en place. Or, aucune perspective en ce sens ne se met en place. 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 de son rôle international.

Dès lors, 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 ces deux cadres⁷.

Le redressement de la France

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.

⁴ CPL-ADLR, *Le désenchantement et Le réenchantement* (documents en cours de rédaction).

⁵ CPL-ADLR, *Budget – Le défaut*,

(https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/budget/ND_Budget_-_Dfaut_2.pdf).

⁶ CPL-ADLR, *Budget – La responsabilité*,

(https://bibliotheque.idbe.bzh/data/cercle_pierre_landais/budget/ND_Budget_-_Responsabilit_2.pdf).

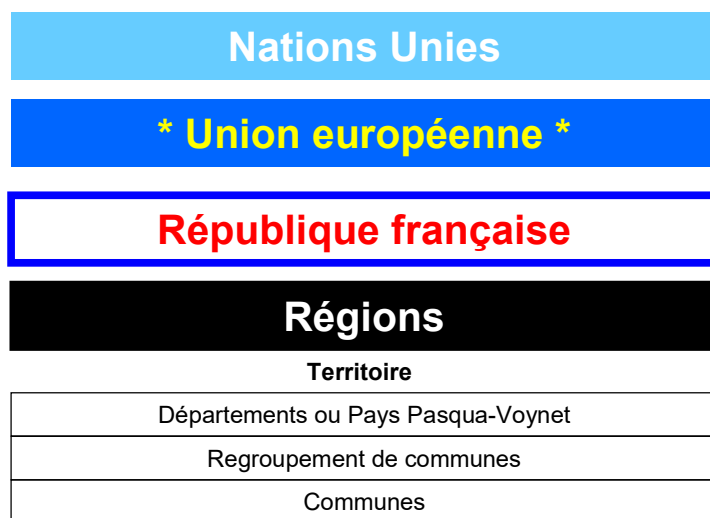
⁷ Le document CPL-ADLR, *Budget – La responsabilité* cité ci-dessus expose le principe d'une telle refondation. Un document relatif à la refondation de l'Union européenne est en cours de rédaction et de discussion par le cercle.

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 françaises 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 le 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 proposées dans le cadre du traité de Maastricht.

Dans ce contexte, les taux d'emprunts liés à l'euro ont été favorables à l'endettement, ce qui n'exauce pas 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 compte des contraintes et des possibilités imposées par l'Union européenne. 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 ne se résout à prévenir, le risque n'est pas seulement pour la France, mais pour l'Union européenne elle-même.

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.

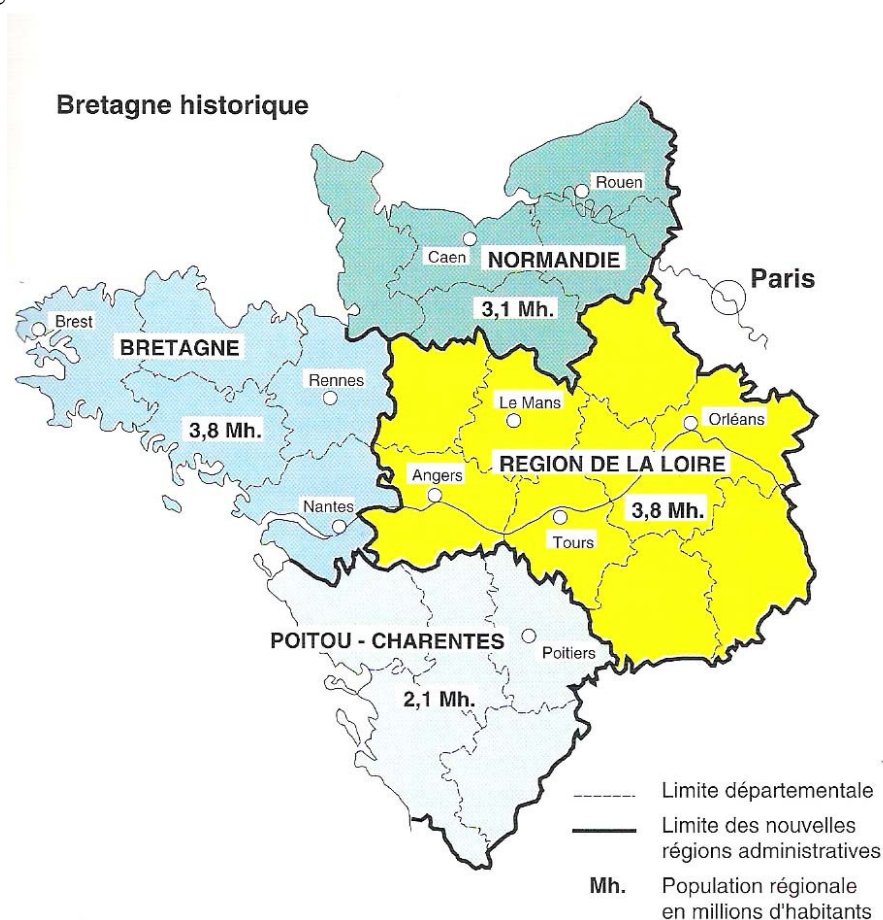


Cinq niveaux de subsidiarité dont un niveau fondateur triple, le territoire.

La re-fédération : une perspective d'avenir

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 cette perspective semble lointaine et de faible probabilité, la tendance de fond est celle d'un lent délitement qui finit par se rapprocher dans le temps. 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 deviendrait 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 dès maintenant des relations fructueuses avec les régions voisines : Normandie, Val-de-Loire et Poitou élargi.



A cette fin, l'Etat breton est conçu pour une réintégration ou une fédération dans une nouvelle France une nouvelle Union européenne par ajout des deux niveaux de subsidiarité entre l'Etat et les Nations Unies.

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 !

Remarque finale : Ce document n'est pas un plaidoyer pour l'indépendance, mais une **exploration prospective** des possibles. Il vise à alimenter le débat sur la refondation des institutions, en Bretagne, en France et en Europe. Même un Etat breton dissocié de l'Union européenne a besoin d'une Union européenne fonctionnelle et d'une France redressée.

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

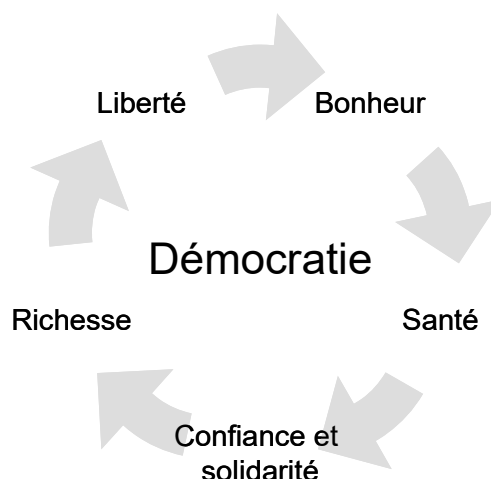


Figure 1 - Le cercle vertueux de la démocratie

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 ?

	IDM	HFI	WHI	FSI	IDH
	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 prospérité⁸

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.

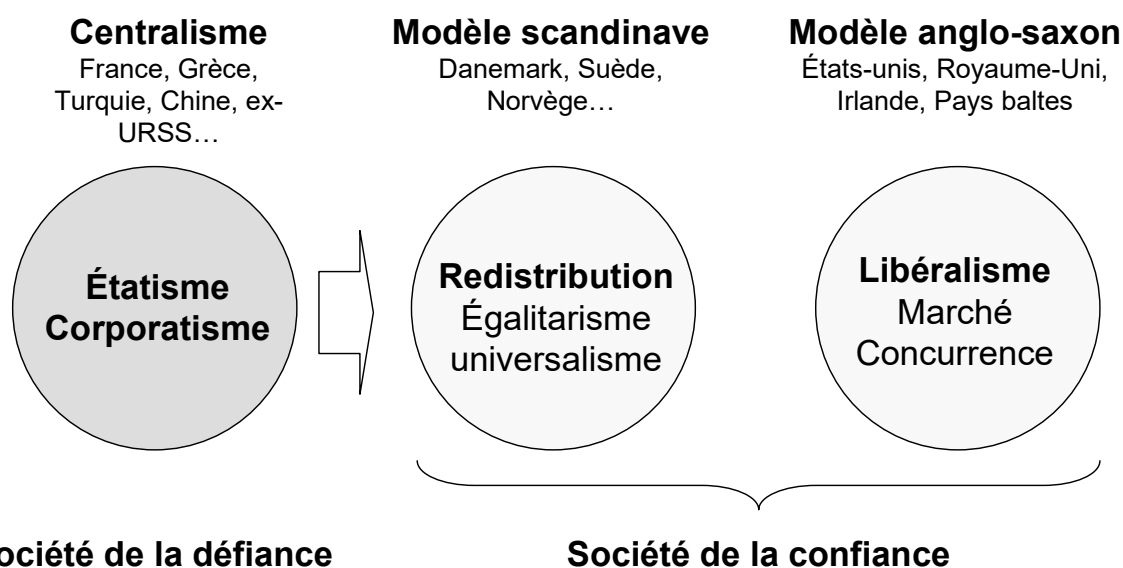


Figure 2 - Les sociétés de la confiance

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.

⁸ 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.

Chaque citoyen disposera de la possibilité de donner son avis sur les sujets qui le concerne. S'il n'utilise 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 personnes

Les nationaux

My country, right or wrong. If right, to be kept right, and if wrong, to be set right⁹.

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 multilingue¹⁰. Son aptitude internationale doit désormais se démontrer par la pratique de l'anglais¹¹.

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 européennes¹². 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

⁹ Mon pays, qu'il ait tort ou raison. S'il a raison, à conserver, s'il a tort, à corriger.

¹⁰ La Suisse est, encore une fois, une référence pour ces questions et un exemple de la tolérance linguistique.

¹¹ L'anglais peut être considéré comme la langue internationale par excellence. Il reste la langue de l'Union européenne malgré le Brexit.

¹² Voir Le préambule, p. 79.

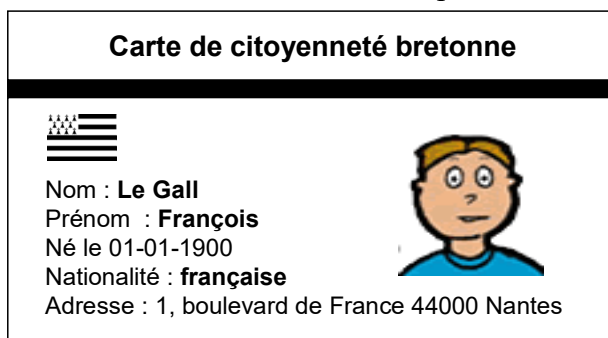
leur préférence de la nationalité bretonne par rapport à leurs éventuelles autres nationalités (droit du coeur). Cas également des non-Bretons qui participeront activement à la recreation de l'Etat breton par passion pour la démocratie directe (droit de l'intelligence, du courage et de l'engagement, en résumé, le droit de l'intelligence).

La nationalité bretonne donne droit à la citoyenneté bretonne.

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 recreation 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 recreation 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 contemplent 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

L'intérêt public ou commun

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 faibles aux élections et une crise des vocations.

L'élue 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 paraît 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-feuilles 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 porteur 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, d'expériences 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 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.

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.

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^e 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.

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.

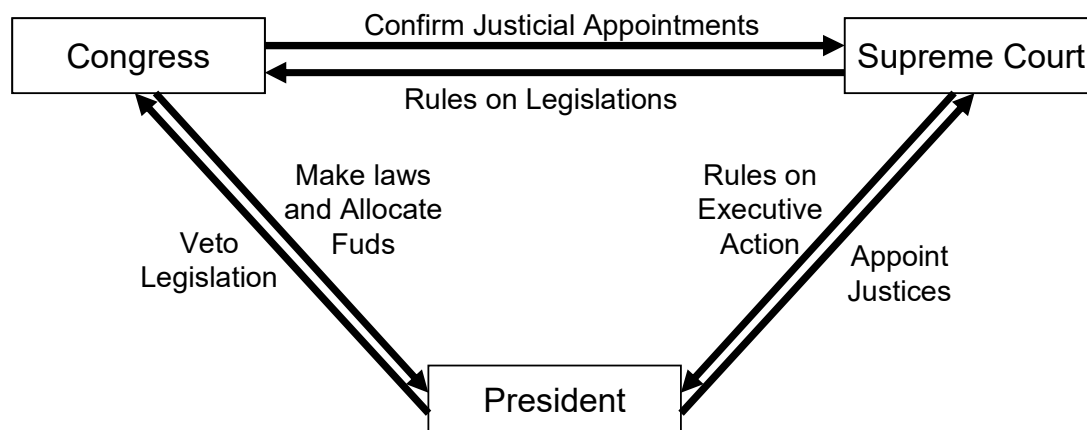
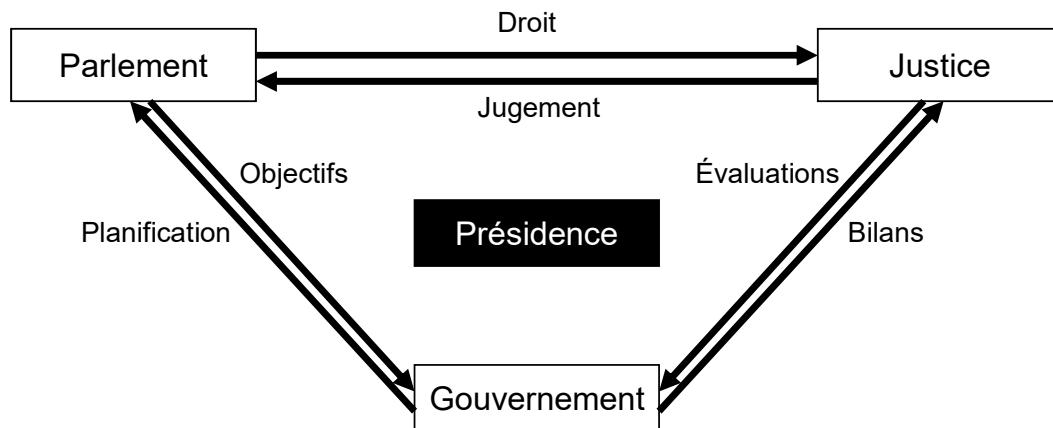


Figure 4 - Les check and balances¹³

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 ») ou, en français, de facilitation.

¹³ <https://ndla.no/en/subjects/subject:39/topic:1:188693/topic:1:188702/resource:1:6410>

Le « help and support »



Le « help and support », la facilitation

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 expérience¹⁴, 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)
- 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.

¹⁴ Soit la jurisprudence au sens anglo-saxon du terme.

	Parlement	Gouvernement	Justice
Permanent Stationnaire	Droit	Réglementation	Jugement
Conjoncturel Évolutif, progressif	Orientation	Planification	Évaluation

Figure 5 – Pouvoirs et termes de projection

La personnalisation

Les pouvoirs et les ministères sont personnifiés par des citoyens élus. Leurs titres officiels doivent exprimer aussi précisément que possible leur fonction :

- **Présidence**
 - Président de la démocratie de Bretagne — *le Président* (titre historique : successeur du Duc).
 - Vice-président de la Présidence, ministre des élections — *le Gardien des élections*.
 - Vice-président de la Présidence, ministre de la facilitation — *le Facilitateur*.
 - Vice-président de la Présidence, ministre de la médiation — *le Médiateur*.
 - Vice-président de la Présidence, ministre de la mémoire — *le Gardien de la mémoire*.
- **Parlement**
 - Président du Parlement de la démocratie de Bretagne — le Président du Parlement ou le premier parlementaire, *Le Parlementaire*
 - Vice-président du Parlement, premier parlementaire du droit — *le Législateur*.
 - Vice-président du Parlement, premier parlementaire de l'orientation — *l'Orienteur*.
 - Président du sénat des pays de la démocratie de Bretagne, *le premier sénateur*.
- **Gouvernement**
 - Premier ministre du Gouvernement de la démocratie de Bretagne — *le Premier* ; titre historique : *le Chancelier*.
 - Ministre des personnes — *le Ministre des personnes*.
 - Grand ministre de l'économie — *le Grand ministre de l'économie*.
 - Ministre des finances — *le Ministre des finances*.
 - Grand ministre du territoire — *le Ministre du territoire*.
 - Grand ministre de la solidarité — *le Ministre de la solidarité*.
 - Grand ministre de la culture — *le Ministre de la culture*.
- **Justice**
 - Président de la Justice de la démocratie de Bretagne — *le Premier magistrat*.
 - Vice-président de la Justice, magistrat de la procédure et des juridictions — *le Premier juge*.
 - Vice-président de la Justice, magistrat du Parquet — *le Premier procureur*.

- Vice-président de la Justice, magistrat de l'évaluation — *le Premier évaluateur*.

Le parlement

Le parlement assure deux fonctions ou deux missions principales qui sont assurées par les deux ministères correspondant :

- 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'anthropocène¹⁵. 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 limites¹⁶ 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.

¹⁵ Voir le cahier *La Terre*.

¹⁶ 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

La constitution

L'Etat breton résulte de la proclamation de sa constitution¹⁷ qui est le point de départ de la réécriture complète du droit de cet Etat : le droit est l'élément fondamental de la souveraineté (avant la diplomatie, la défense, la monnaie...). 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 adhérera
- le droit dérivé des droits fondamentaux et des traités,
- la procédure,
- la jurisprudence¹⁸.

La restructuration

Les lois inutiles affaiblissent les nécessaires.

Montesquieu, De l'esprit des lois.

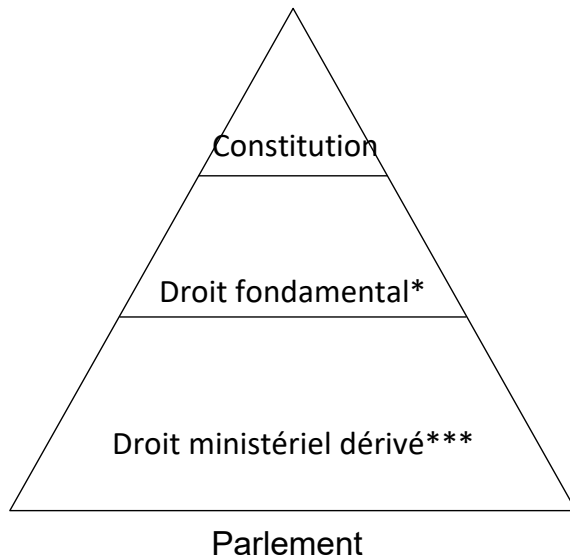
Plus que réécrire le droit ex nihilo (« from scratch »), il s'agit de le restructurer, de le simplifier et de le mettre en complétude. Le droit breton résultera d'abord d'une rédaction collective par les citoyens et ne sera pas un domaine réservé à de seuls parlementaires ou juristes.

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.

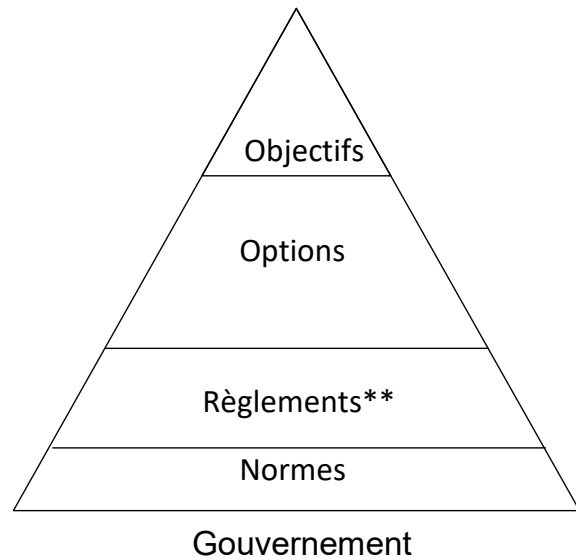
¹⁷ Voir en Annexes.

¹⁸ Au sens latin du terme (compilation des jugements rendus par application du droit) et non anglo-saxon (science du droit).

Ce qui doit être



Ce qui se fait ou se fera conformément à ce qui doit être



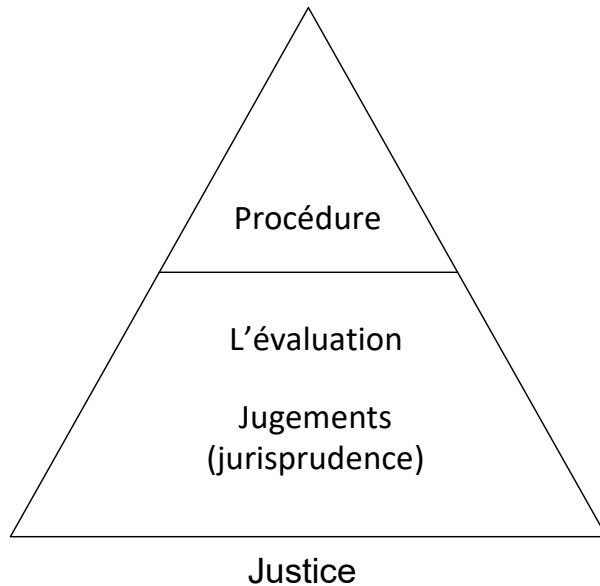
*Conventions internationales sur les droits de l'homme, de la femme, de l'enfant, de l'environnement et de la biodiversité

**Réglementation, budget, fiscalité, solidarité, planification, plan d'occupation du sol...

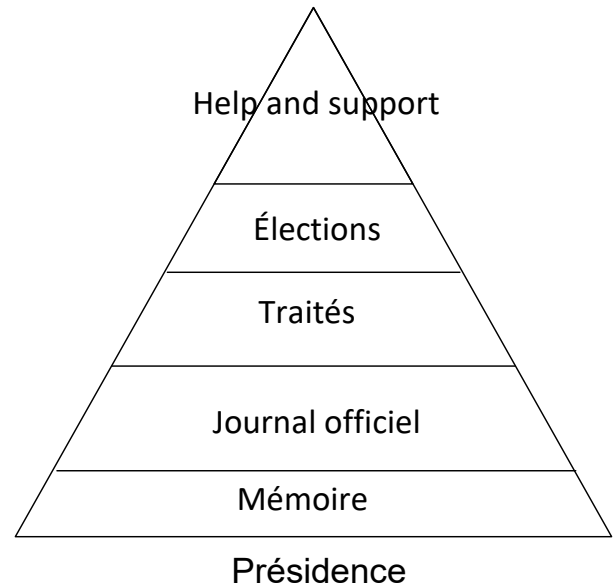
*** dont le droit international (droit dualiste)

Les pyramides de Kielsen du droit et du règlement

Ce qui a été (aurait dû être)



Ce qui aide à se faire



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

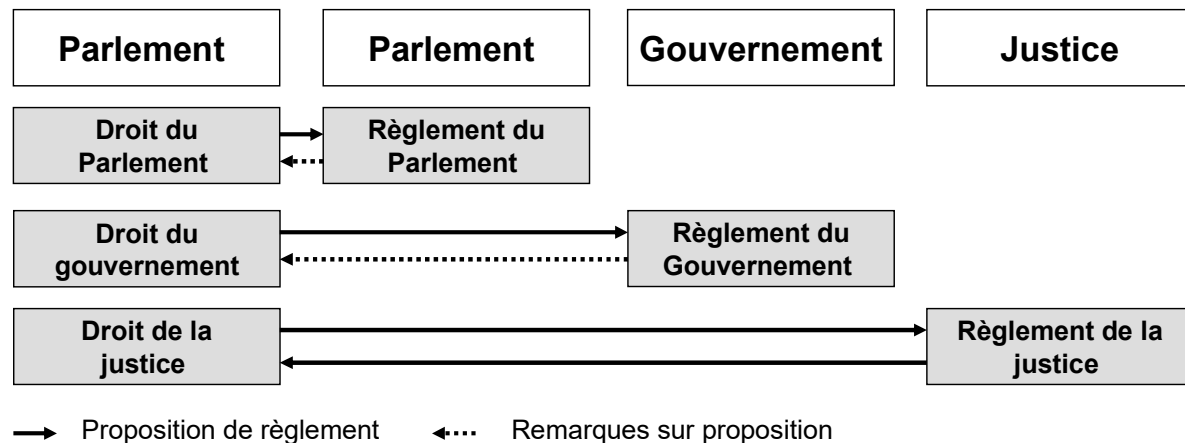
leur compliquer l'existence ou de créer des sinécures pour des professionnels du droit et un clivage entre ces derniers et les citoyens. La rédaction exclura les termes et les concepts archaïques,

- 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

Le droit et la réglementation

Le droit est l'apanage du Parlement et ce droit est traduit en règlement, principalement par le gouvernement, mais aussi les autres pouvoirs.



Pouvoirs, droit et règlement

Voir l'annexe D pour la transposition du droit en réglementation.

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.

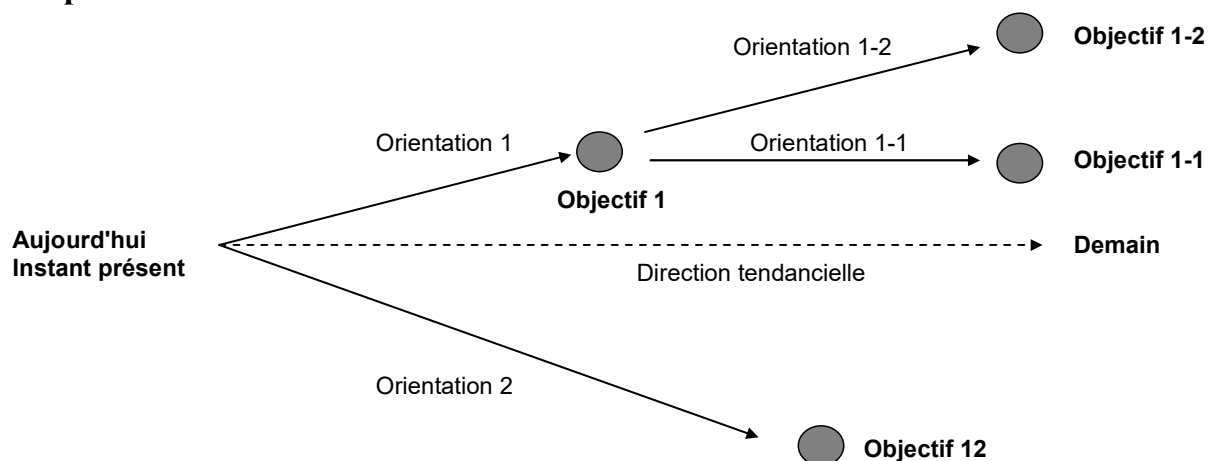
Un futur collectif

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



Orientation et objectifs intermédiaires et finaux

Le changement comporte nécessairement une part de rêve et d'idéalisation du futur : cependant, le rêve s'inscrira 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 »¹⁹. 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 vœux 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
- 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.

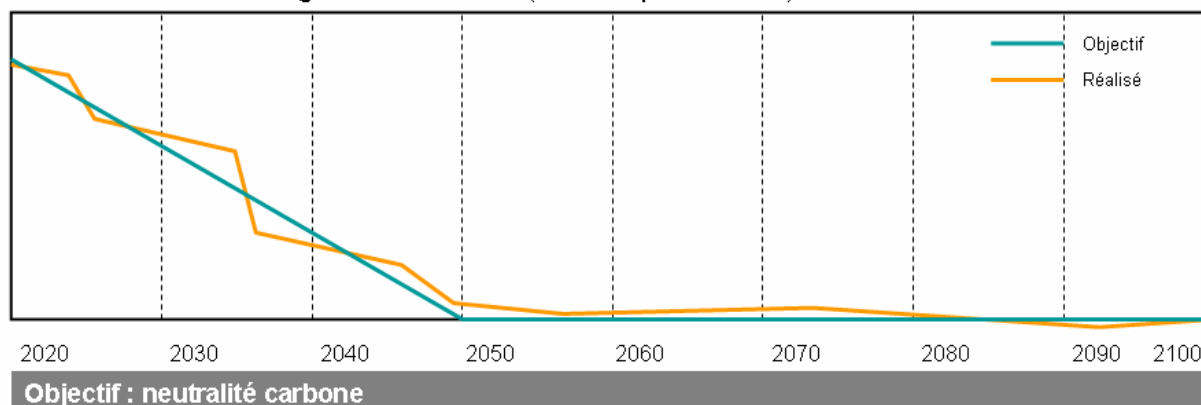
Nous prendrons l'exemple d'un objectif qui sera particulièrement simple à exprimer et qui sera bien plus difficile à réaliser et atteindre :

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

¹⁹ 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.

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 CO₂)



Ministère : Environnement

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)²⁰ 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 orientation 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

²⁰ <https://fr.weforum.org/agenda/2019/12/voici-les-10-pays-les-plus-proches-dune-veritable-egalite-entre-les-sexes/>
et http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf

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.

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.

La politique publique

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 (voir § XXX et Annexe D – XXX) ?



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...²¹. 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.

La planification

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

²¹ Voir les cahiers correspondants.

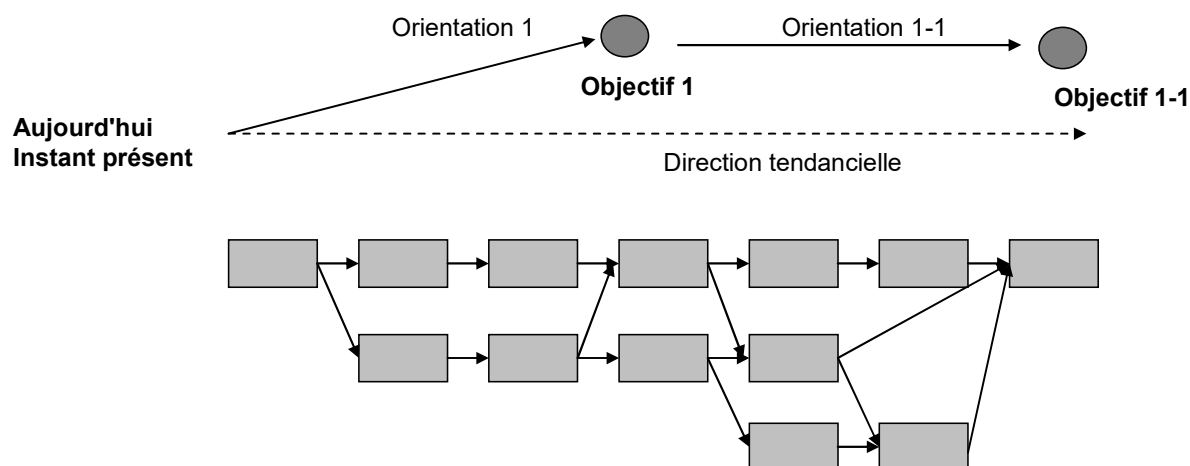
Sénèque

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.



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.

L'élection du gouvernement

L'élection du gouvernement n'a jamais été expérimentée (seulement l'élection du premier ministre en Israël). Pour autant, par l'observation des modes de désignation des gouvernements, cette approche présente divers avantages potentiels, en particulier de connaître la constitution du gouvernement au moment du vote, non pas après les élections des parlementaires. (Voir Annexe

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 et des orientations 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'administration²².

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.

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 prendra effet quelques mois après l'élection pour une période de passation entre un ministre sortant et son successeur, afin d'assurer au mieux la continuité de l'action publique.

La justice

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.

*A propos de Saint-Yves*²³

²² 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.

²³ 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 Hélory de Kermartin fut davantage magistrat qu'avocat et il est en définitive le patron de tous les professionnels de justice.



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

La justice est un pouvoir séparé des deux autres pouvoirs du parlement et du gouvernement.

La justice actuelle connaît diverses difficultés. Sa réforme n'est plus envisageable et elle 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.

Le pouvoir

La justice assure deux missions principales qui conduira aux ministères correspondants :

- 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.

Ces deux missions conduisent à deux ministères correspondants rattachés au pouvoir de la justice : le ministère de la procédure et le ministère de l'évaluation.

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.

Nations Unies
Convention de Rome
Nations Unies

[Cours internationale de justice]
[Cours pénale internationale]
[Tribunal pénal international]

Conseil de l'Europe

[Cours européenne des droits de l'homme]

État



Magistrature

Justice de Bretagne

Pays



Chambre des jurés

Tribunal de pays



Maison de justice
(Communauté de communes)

Citoyens
Entreprises
Associations



L'architecture du pouvoir de la justice

Les juridictions supranationales deviendront effectives lorsque la Bretagne adhérera aux organisations et conventions internationales avenantes. Pour les Nations Unies, les juridictions supranationales seront, par ordre de préséance²⁴ :

- la Cour internationale de justice²⁵ (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 internationale²⁶ (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 adhérerait au Conseil de l'Europe²⁷, la juridiction supranationale serait la Cour européenne des droits de l'Homme²⁸ 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.

²⁴ La Bretagne n'est pas concernée par les tribunaux pénaux internationaux (TPI) mixtes entre les Nations Unies et un Etat.

²⁵ <https://www.icj-cij.org> (siège à La Haye aux Pays-Bas).

²⁶ <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.

²⁷ 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.

²⁸ <https://www.echr.coe.int/> (siège à Strasbourg).

La magistrature

La justice est principalement exercée par une magistrature et des magistrats :

- Pour le ministère de la procédure : des juges et des procureurs
- Pour le ministère de l'évaluation, des évaluateur (magistrat évaluateur)

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'évaluateur²⁹. La magistrature est assistée par des assesseurs et des jurés issus de la société civile.

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 présidence³⁰. 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.

Comme les jurés, les magistrats doivent être issus du peuple, a priori par l'élection³¹. 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-Unis³². La légitimité

²⁹ Ces définitions sont cohérentes avec la déclaration de Bangalore sur la déontologie judiciaire (https://www.unodc.org/documents/ji/19-03890_F_ebook.pdf).

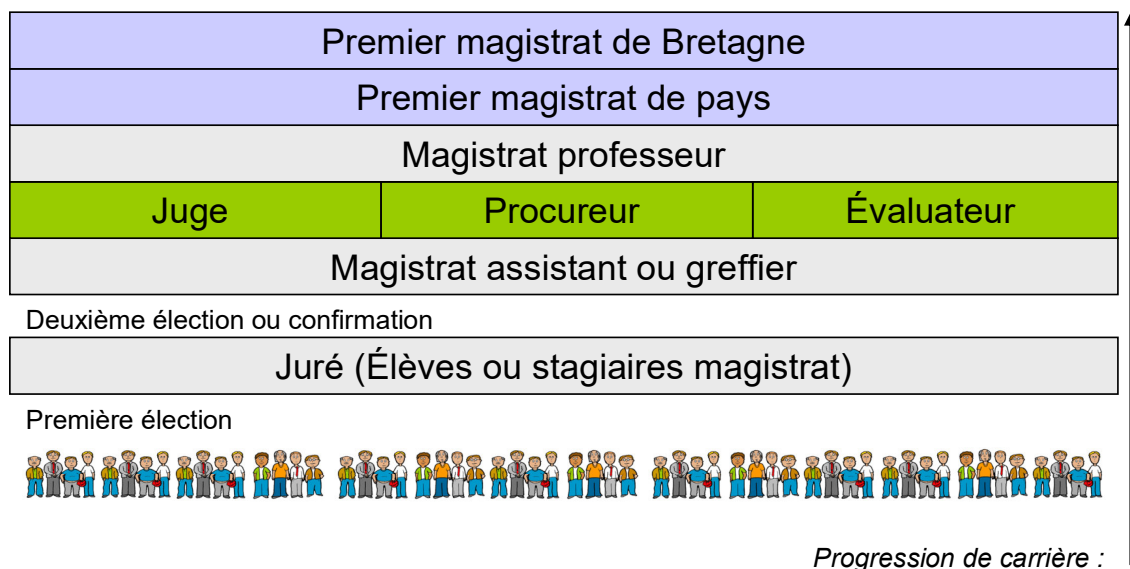
³⁰ Comme les juges fédéraux à la Cour suprême des Etats-Unis.

³¹ 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.

³² 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.

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.



Progression de carrière des magistrats

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 peuple³³.

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.

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 nécessaires³⁴.

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

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

³³ 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>).

³⁴ Ce qui n'explicite pas le principe du « judge made law » du droit coutumier.

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.

Le ministère

Le ministère de la procédure est un ministère rattaché au pouvoir de la justice. Le ministère de la procédure traduit en particulier le droit de la justice émis par le parlement en règlement applicable de ce droit par le pouvoir de la justice. La traduction du droit de la justice en règlement de la justice est soumis à l'approbation de la justice.

Le ministère de la procédure assure l'organisation procédurale des procès, de l'instruction jusqu'au jugement, sans intervenir dans le sens des décisions rendues par les juridictions, lorsqu'il est sollicité par des justiciables ou par un procureur. Le règlement de la procédure est alors applicable dans ces procès.

Le Parquet exerce le ministère public. Il est composé de procureurs rattachés au pouvoir de la Justice. Il veille à l'application du droit, à la protection de l'intérêt public et à la mise en mouvement de l'action publique. Il ne reçoit aucune instruction du Gouvernement dans les affaires individuelles.

L'évaluation

Le gouvernement ne s'auto-évalue pas

Il faut éviter que l'évaluation soit faite par ceux qui exécutent :

- Le Parlement fixe les objectifs.
- Le Gouvernement exécute.
- La Justice évalue.

La Cour des comptes ne doit donc pas être un service du gouvernement. Elle doit être indépendante, avec un statut comparable à celui d'une juridiction ou d'une autorité constitutionnelle. C'est cohérent avec la logique « droit / règlement / jugement » et « orientation / planification / évaluation »

Cette Cour n'évalue pas l'opportunité politique des objectifs fixés par le Parlement. Elle évalue : la sincérité des comptes ; la régularité ; l'efficacité ; la cohérence entre objectifs, moyens et résultats ; les écarts entre planification et exécution ; les effets observables. Cela évite qu'elle devienne un gouvernement bis ou un parlement bis.

Le rattachement

La Cour des comptes est-elle souvent rattachée à la Justice ? **pas toujours juridiquement, mais elle est souvent proche de la fonction judiciaire ou quasi-judictionnelle.** En France, la Cour des comptes appartient aux **juridictions financières** ; elle est indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, et ses membres sont des magistrats financiers assermentés³⁵.

³⁵ Cour des comptes, *Fonctionnement* (<https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/nous-decouvrir/fonctionnement>).

Mais ce n'est pas universel. L'Union européenne a une **Cour des comptes européenne**, qui est l'auditeur externe indépendant de l'UE ; elle n'a pas de pouvoirs juridictionnels au sens strict, mais contrôle la gestion du budget européen et rend des rapports³⁶. La Suisse a un **Contrôle fédéral des finances**, qui se présente comme l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération, agissant de manière indépendante au service de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et des contribuables³⁷. L'Allemagne dispose du **Bundesrechnungshof**, autorité fédérale supérieure chargée de l'audit de la gestion financière fédérale, qui surveille l'usage des impôts et formule des recommandations³⁸.

Donc il existe trois modèles.

Modèle	Exemple	Nature
Juridiction financière	France	proche de la Justice, avec magistrats financiers
Auditeur externe indépendant	Union européenne	indépendant, mais non juridictionnel
Autorité supérieure de contrôle financier	Suisse, Allemagne	indépendante, au service du Parlement et/ou de l'État

Rattacher l'évaluation à la Justice

Si la Justice ne se limite pas à « juger les litiges », mais comprend aussi la fonction de **dire si l'action publique a été conforme au droit, sincère, efficace et correctement évaluée**, alors la Cour des comptes peut être rattachée au pouvoir judiciaire.

La Cour des comptes deviendra alors une **Cour d'évaluation et des comptes**, rattachée en tant que ministère au pouvoir de Justice. Elle agit indépendamment du Gouvernement et du Parlement, tout en pouvant être saisie par eux selon les conditions fixées par le droit de la justice financière. Elle contrôle la sincérité des comptes publics, l'usage des deniers publics, la responsabilité financière des gestionnaires et l'évaluation des politiques publiques au regard des objectifs fixés par le Parlement.

La présidence

La présidence assure les fonctions suivantes (qui conduisent autant de ministères) :

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

³⁶ European Union, *European Court of Auditors (ECA)* (https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-court-auditors-eca_en).

³⁷ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), *What is the SFAO? - Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)* (<https://www.efk.admin.ch/en/what-is-the-sfao/>).

³⁸ bundesrechnungshof.de, *bundesrechnungshof* (https://www.bundesrechnungshof.de/EN/0_home/home_node.html).

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 démocraties³⁹. 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, gouvernement, justice. Les élections tiennent compte d'une année de passation entre les élus sortants et les élus entrants.



Parlement



Gouvernement

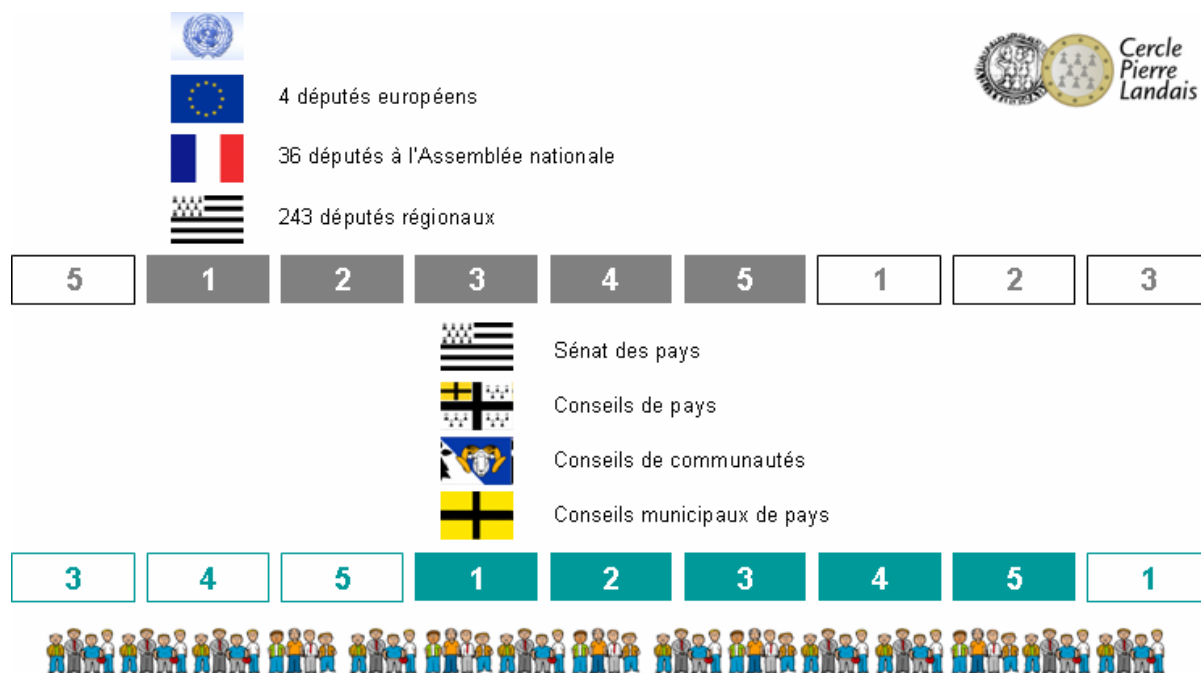


Justice



Les cycle des élections des pouvoirs

³⁹ Noter une approche dite « V-Dem » de la qualification de la démocratie selon de très nombreux indicateurs sur le site <https://v-dem.net/> créée par le chercheur Roger de Weck.



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 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

Le principe

Le Traité sur l'Union européenne (TUE) indique que les Hautes parties contractantes sont ⁴¹:

⁴⁰ 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.

Résolues à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité;

La version consolidée de ce TUE intègre le Protocole (n°2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Celui-ci rappelle que les Hautes Parties contractantes sont :

Désireuses de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union.

La subsidiarité, au sens du droit de l'Union européenne, vise d'abord à préciser les conditions dans lesquelles l'Union peut agir dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive. Elle règle donc principalement la répartition de l'action publique entre l'Union et les États membres. Elle n'organise pas directement les niveaux internes de subsidiarité à l'intérieur de chaque État membre.

Il est opportun, dans le cas de l'Union européenne, de bien faire la distinction entre une déclaration de principe et la pratique : dans un contexte institutionnel où l'Union ne correspond pas à un État souverain, la tendance centralisatrice et technocratique est de plus observable.

Il convient donc de distinguer la portée juridique du principe de subsidiarité dans l'Union européenne et sa portée politique plus générale. Dans le droit de l'Union, la subsidiarité est un principe de répartition des compétences entre l'Union et les États. Dans une théorie générale de l'État, elle peut devenir un principe d'organisation de toute l'action publique : européenne, centrale, régionale, territoriale, locale ou même infra-locale.

La proximité de la décision publique avec les citoyens est la justification la plus courante de la subsidiarité. Elle est alors présentée comme une condition de la démocratie. Toutefois, cette proximité ne signifie pas que les citoyens prennent eux-mêmes toutes les décisions. Elle signifie plutôt que les décisions doivent être prises par les représentants ou les institutions du niveau le plus pertinent, c'est-à-dire le niveau le plus proche possible des citoyens lorsque cette proximité est compatible avec l'efficacité, l'égalité, la cohérence et la solidarité.

Certaines décisions peuvent donc légitimement varier d'une partie du territoire à une autre. Une décision prise à un niveau territorial peut être adaptée à un bassin de vie, à une ville, à une campagne, à un littoral ou à une île. Mais d'autres décisions doivent s'appliquer à l'ensemble du territoire parce qu'elles concernent l'unité du droit, les droits fondamentaux, la fiscalité centrale, la sécurité, la justice, la défense ou les grandes solidarités collectives.

La subsidiarité ne consiste donc pas à toujours rapprocher la décision du citoyen. Elle consiste à déterminer le niveau le plus pertinent pour chaque compétence publique. Ce niveau peut être local, territorial, régional, central ou européen selon la nature de la décision à prendre.

Analyser et mettre en œuvre la subsidiarité suppose alors de classer les compétences ministérielles selon des niveaux prédéfinis. Pour chaque ministère ou fonction publique, il faut distinguer :

- les compétences qui doivent rester centrales ;
- les compétences qui peuvent être territorialisées ;
- les compétences qui doivent être mutualisées ou coordonnées entre plusieurs niveaux.

Les décisions prises à un niveau intermédiaire peuvent différer d'un territoire à l'autre. Mais ces différences doivent rester compatibles avec l'unité générale de l'État. Elles peuvent varier par leur intensité, leurs modalités, leur calendrier ou leurs instruments, mais elles ne doivent pas produire des contradictions de nature entre territoires.

⁴¹ Eur-lex, *Traité sur l'Union européenne (version consolidée)* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?from=FR&uri=CELEX%3A12016M%2FTXT&>).

La subsidiarité suppose donc un double équilibre : permettre l'adaptation territoriale sans fragmenter l'action publique ; préserver l'unité de l'État sans imposer une uniformité excessive.

Les décisions prises à différents niveaux de subsidiarité peuvent donc varier selon les territoires, mais elles doivent rester compatibles avec une même architecture d'ensemble. La différenciation territoriale peut porter sur les moyens, les priorités, les rythmes ou l'intensité de l'action publique ; elle ne doit pas conduire à des contradictions fondamentales entre territoires.

Exemple : deux territoires peuvent choisir des politiques énergétiques différentes — biomasse, solaire, réseaux de chaleur, éolien, sobriété renforcée — mais ils doivent rester compatibles avec une même stratégie énergétique générale.

La subsidiarité n'est pas le droit pour chaque territoire de faire autrement ; elle est la possibilité pour chaque territoire d'adapter l'action publique sans rompre la cohérence générale.

L'existant : une subsidiarité déjà présente, mais rarement explicitée

Les niveaux de subsidiarité peuvent déjà s'observer dans l'organisation actuelle de l'État et des collectivités publiques. Ils apparaissent notamment dans :

- les adaptations locales du droit et de la réglementation ;
- la distinction entre administrations centrales, déconcentrées et territoriales ;
- les niveaux de prélèvement fiscal et d'exécution budgétaire ;
- l'implantation géographique des bâtiments et équipements publics ;
- l'organisation des réseaux de transport ;
- la répartition des services publics sur le territoire.

Cette subsidiarité existante demeure toutefois souvent implicite. Elle résulte davantage de l'histoire administrative, des nécessités pratiques et des strates successives de décentralisation ou de déconcentration que d'une architecture d'ensemble clairement définie. L'enjeu d'une refondation n'est donc pas d'inventer la subsidiarité ex nihilo, mais de la rendre lisible, cohérente et opérationnelle.

La subsidiarité du droit et de la réglementation

Le droit et la réglementation doivent être aussi uniformes que possible lorsque l'égalité des citoyens, la sécurité juridique ou l'unité du territoire l'exigent. Ils doivent donc rester aussi centraux que nécessaire.

Toutefois, cette exigence d'uniformité ne doit pas interdire toute adaptation territoriale. Certaines règles peuvent nécessiter des variations locales lorsque des particularités géographiques, économiques, culturelles, démographiques ou environnementales le justifient. Ces adaptations devraient cependant rester limitées, motivées et évaluables, afin de ne pas produire une fragmentation excessive du droit.

La subsidiarité juridique consiste donc à trouver un équilibre entre deux exigences : **l'unité du droit commun** et **l'adaptation raisonnée aux réalités locales**.

La subsidiarité administrative et la fonction publique

L'État distingue déjà plusieurs niveaux d'administration : l'administration centrale, les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics spécialisés.

La fonction publique territoriale, créée en 1984 à la suite des lois de décentralisation, illustre cette différenciation. Avant cette date, les emplois locaux relevaient de statuts plus hétérogènes. La fonction publique hospitalière, bien que distincte de la fonction publique territoriale, présente également une forte dimension territoriale, car les établissements de santé sont implantés dans des bassins de vie concrets et répondent à des besoins de proximité.

La subsidiarité administrative ne consiste donc pas seulement à distinguer des statuts de fonctionnaires. Elle consiste à déterminer quel niveau d'administration est le plus pertinent pour concevoir, piloter, exécuter et évaluer une politique publique.

Certaines fonctions doivent rester centrales : définition des normes, stratégie nationale, garanties d'égalité, contrôle, sécurité nationale. D'autres doivent être territorialisées : accueil du public, gestion de proximité, adaptation des services, coordination locale.

La subsidiarité fiscale

La fiscalité appelle elle aussi un équilibre entre unité et différenciation. D'un côté, certains prélèvements doivent être largement uniformes afin de garantir l'égalité entre contribuables et la solidarité nationale. C'est le cas, par exemple, de grands impôts centraux comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés ou la TVA.

D'un autre côté, les territoires doivent disposer de ressources adaptées à leurs compétences, à leurs projets et à leurs contraintes propres. Une partie du territoire peut avoir besoin de financer des infrastructures, des services ou des équipements particuliers, tandis qu'une autre peut avoir des besoins plus limités ou différents.

La fiscalité locale, notamment la taxe foncière et certaines taxes affectées, traduit déjà cette logique territoriale. Elle permet d'associer une ressource à un espace, à une compétence et à une responsabilité politique locale.

Les cotisations sociales relèvent d'une logique différente. Elles ont vocation à demeurer largement uniformes afin de garantir la solidarité sociale sur l'ensemble du territoire. Leur territorialisation excessive affaiblirait la mutualisation nationale des risques sociaux.

La subsidiarité fiscale doit donc distinguer :

- les prélèvements centraux nécessaires à l'égalité et à la solidarité ;
- les ressources territoriales nécessaires à l'autonomie locale ;
- les mécanismes de péréquation permettant d'éviter que les écarts de richesse entre territoires ne produisent des inégalités excessives de service public.

La subsidiarité budgétaire

La dépense publique peut également se lire à travers plusieurs niveaux de subsidiarité. Certaines dépenses relèvent principalement du niveau central : défense, diplomatie, justice nationale, sécurité stratégique, grands investissements d'intérêt national. D'autres relèvent davantage du niveau territorial : équipements de proximité, entretien local, action sociale territorialisée, services aux habitants.

Mais cette distinction ne peut être trop rigide. Chaque grande politique publique comporte généralement une part centrale et une part territoriale. La sécurité, par exemple, suppose à la fois des moyens nationaux de renseignement, de lutte contre le terrorisme ou de criminalité organisée, et des moyens de proximité liés à la présence policière, à la prévention et aux relations avec les habitants.

De même, l'éducation comprend des programmes nationaux, des concours et des diplômes, mais aussi des établissements, des bâtiments, des transports scolaires, des cantines et des politiques d'accompagnement local.

La subsidiarité budgétaire consiste donc à identifier, pour chaque ministère ou politique publique :

1. ce qui doit être financé et piloté centralement ;
2. ce qui doit être financé ou exécuté territorialement ;
3. ce qui doit être cofinancé ;
4. ce qui doit faire l'objet d'une évaluation commune.

La subsidiarité des transports

Les transports offrent une illustration très concrète de la subsidiarité. Le réseau routier distingue déjà plusieurs niveaux : voies communales, routes départementales, routes nationales, voies express et autoroutes. Chacun de ces niveaux correspond à une fonction différente : desserte locale, liaison intercommunale, connexion régionale, transit national ou international.

Ces catégories ne forment toutefois pas des systèmes séparés. Elles constituent un réseau interconnecté, dans lequel chaque niveau dépend des autres. Une route communale peut donner accès à une route départementale, elle-même reliée à une voie nationale ou autoroutière.

Le réseau ferroviaire obéit à une logique comparable. Il distingue des lignes de desserte locale, des lignes régionales, des lignes nationales et des lignes à grande vitesse. Les gares, bien qu'inscrites dans des territoires précis, remplissent une fonction commune : elles assurent l'interface entre les usagers et le réseau. Toute gare est à la fois un point de départ, un point d'arrivée et un point de correspondance possible avec le reste du territoire.

La subsidiarité des transports ne consiste donc pas à opposer les niveaux locaux et centraux. Elle consiste à organiser leur articulation, afin que les infrastructures de proximité donnent accès aux réseaux supérieurs, et que les grands réseaux ne soient pas coupés des territoires qu'ils traversent.

La subsidiarité des bâtiments et équipements publics

Les bâtiments publics expriment eux aussi une forme de subsidiarité spatiale. Les écoles, collèges, lycées, mairies, postes de police, casernes de pompiers, équipements sportifs, salles de spectacle, cimetières, bibliothèques ou maisons de santé sont implantés sur le territoire en fonction des besoins des citoyens et de la proximité du service rendu.

À l'inverse, certains bâtiments ou équipements relèvent d'une logique centrale ou spécialisée : sièges ministériels, grandes juridictions, centres de commandement, infrastructures stratégiques, grands aéroports, ports majeurs, laboratoires nationaux ou équipements scientifiques rares.

Chaque bâtiment public possède donc une aire de pertinence. Certains ont une zone d'action locale ; d'autres une zone départementale, régionale, nationale ou même internationale. La subsidiarité consiste à faire correspondre l'implantation, la fonction, le financement et la responsabilité de chaque équipement public.

Il serait utile, dans cette perspective, de rattacher chaque parcelle publique, chaque bâtiment et chaque équipement à une fonction principale de service public, elle-même associée à un niveau de responsabilité. Un même équipement peut relever de plusieurs politiques publiques, mais il devrait toujours être possible d'identifier un ministère, une collectivité ou une autorité principalement responsable.

Ainsi, la géographie des bâtiments publics peut devenir un outil de lecture de l'État réel : elle montre où l'action publique est présente, où elle est redondante, où elle est insuffisante et où elle pourrait être mieux coordonnée.

Commentaire général

Cette analyse de l'existant tend à éviter deux risques.

1. Le premier serait de confondre **subsidiarité** et **territorialisation**. Tout ce qui est local n'est pas nécessairement subsidiaire. La subsidiarité suppose une question de compétence : **quel niveau est le plus légitime, le plus efficace et le plus responsable pour exercer telle fonction ?**
2. Le second serait de réduire la subsidiarité à une opposition entre central et local. En réalité, il s'agit d'une échelle continue du central vers le territoire.

La subsidiarité ne supprime pas l'État central ; elle oblige à déterminer, pour chaque fonction publique, le bon niveau de décision, d'exécution, de financement, de contrôle et d'évaluation.

La taille de l'Etat

La subsidiarité est d'autant plus nécessaire que la taille de l'État est importante. Cette taille peut être appréciée selon plusieurs critères : la population, le produit intérieur brut, la superficie, mais aussi la complexité sociale, économique, géographique et administrative.

L'observation des États existants suggère qu'il existe une relation approximative entre la taille d'un ensemble politique et le nombre de niveaux de subsidiarité nécessaires. Cette relation ne doit pas être comprise comme une loi mathématique stricte, mais comme une règle empirique d'ordre de grandeur.

Plus la population augmente, plus il devient nécessaire d'ajouter des niveaux intermédiaires entre le citoyen et le centre. Le PIB peut également jouer un rôle, car une économie plus importante suppose davantage de fonctions publiques, d'infrastructures, de flux, de régulations et de politiques spécialisées. La superficie intervient aussi, mais de manière moins mécanique : un territoire très peu peuplé peut être vaste sans nécessiter autant de niveaux qu'un territoire densément peuplé et fortement intégré.

Soit la grille indicative suivante.

Nombre de niveaux	Population	PIB	Surface	Exemples indicatifs
	millions d'habitants	milliards \$	millions km ²	
4 niveaux	100 à 1 000	10 000 à 100 000	1 à 10	Union européenne : environ 450 millions d'habitants, PIB d'environ 23 000 milliards \$, surface d'environ 4,5 millions km ²
3 niveaux	10 à 100	1 000 à 10 000	0,1 à 1	France : environ 67 millions d'habitants, PIB d'environ 3 000 à 4 000 milliards \$, surface d'environ 0,64 million km ²
2 niveaux	1 à 10	100 à 1 000	0,1 à 1	Bretagne historique : environ 5 millions d'habitants, PIB de l'ordre de 200 milliards \$, surface d'environ 34 000 km ²
1 niveau	0,1 à 1	moins de 100	surface limitée	Territoire, pays, département, petit État ou micro-État

Cette grille ne doit pas être utilisée de manière mécanique. Elle permet seulement de situer les ordres de grandeur. Une population nombreuse, une économie puissante ou un territoire étendu justifient généralement davantage de niveaux de subsidiarité. À l'inverse, un territoire de taille limitée peut se contenter d'une architecture plus simple.

Dans le cas de la Bretagne, une organisation trop complexe serait inutile. La Bretagne n'a pas besoin de reproduire l'architecture d'un grand État centralisé. Elle peut fonctionner avec un niveau central clair et un niveau territorial structuré. Le niveau territorial serait suffisamment

proche des citoyens pour garantir la proximité démocratique, mais suffisamment organisé pour éviter l'émiettement communal.

Plus l'ensemble politique est vaste, peuplé et complexe, plus la subsidiarité doit multiplier les niveaux intermédiaires ; plus il est compact, plus l'architecture institutionnelle doit rester simple. Pour la Bretagne, cette règle conduit à privilégier une organisation sobre : un État central pour l'unité, des pays pour la cohérence territoriale, des groupements de communes pour la mutualisation, des communes pour la proximité.

Le nombre de niveaux de subsidiarité nécessaires semble moins dépendre d'un seuil précis que d'un changement d'ordre de grandeur. Un territoire de quelques centaines de milliers d'habitants peut fonctionner avec un seul niveau principal ; un État de plusieurs millions d'habitants appelle deux niveaux ; un grand État national appelle trois niveaux ; un ensemble continental comme l'Union européenne en appelle quatre.

Le niveau adapté

Quel territoire pourrait-il être considéré comme ne nécessitant qu'un seul niveau de subsidiarité ? C'est à la fois une question de taille de population et de superficie : il faut que le territoire soit à la fois petit et pas trop peuplé. En pratique, le territoire est étendu et peuplé. Il est donc opportun de distinguer plusieurs niveaux, le niveau supérieur, le plus « haut » rassemblant toute la population sur le territoire et le plus « bas » réduisant le management public à un niveau maximal de superficie et de population.

La taille d'un État rend nécessaire l'organisation de ses institutions selon plusieurs niveaux. Un État ne peut pas décider uniquement depuis son centre, sauf à produire une administration trop éloignée des réalités vécues par les citoyens. Mais il ne peut pas non plus tout déléguer au niveau local, sauf à fragmenter l'action publique, à multiplier les contradictions territoriales et à affaiblir l'unité de l'État.

La subsidiarité consiste donc à organiser la discussion, la décision, l'exécution et l'évaluation de l'action publique entre plusieurs niveaux.

Le premier niveau est le plus proche des citoyens. Il correspond aux lieux de vie, aux équipements publics de proximité, aux communes, aux bassins de vie et aux services directement accessibles.

Le dernier niveau est le niveau central. Il correspond aux décisions qui engagent l'ensemble de l'État, qui garantissent l'unité du droit, la solidarité générale, la stratégie commune, la sécurité, les grands équilibres budgétaires et les fonctions régaliennes.

Entre ces deux pôles, il peut exister des niveaux intermédiaires. Ceux-ci permettent de traiter les questions trop larges pour être résolues à l'échelle locale, mais trop concrètes pour être entièrement décidées au niveau central : transports, énergie, santé, aménagement, développement économique, logement, environnement, formation, organisation des services publics.

Dans le cas de la Bretagne, deux niveaux principaux de subsidiarité sont opportuns :

- le niveau central de l'État breton ;
- le niveau territorial.

Le niveau territorial pourra lui-même être organisé selon trois degrés internes :

- le pays, niveau de cohérence territoriale ;
- le groupement de communes, niveau de mutualisation ;
- la commune, niveau de proximité.

Du point de vue de la subsidiarité principale, les trois derniers degrés appartiendront au même niveau territorial. Ils permettraient d'organiser l'action publique au plus près des citoyens, sans multiplier indéfiniment les échelons institutionnels.

Un même ministère exercerait alors son action à plusieurs niveaux. Il disposerait d'une fonction centrale, chargée de définir la stratégie, les normes, les équilibres budgétaires, les garanties d'égalité et les évaluations. Il disposerait aussi de fonctions territoriales, chargées d'adapter, d'exécuter, de coordonner et d'évaluer l'action publique au niveau des pays, des groupements de communes ou des communes.

Cette distinction entre les niveaux peut être simple en apparence, mais elle nécessite souvent une analyse approfondie. Pour chaque compétence ministérielle, il faut déterminer ce qui doit relever du centre, du pays, du groupement de communes ou de la commune. Une même politique publique peut en effet comporter une part centrale et une part territoriale.

La péréquation

La centralité d'une fonction ministérielle assure l'uniformité. Cette uniformité est souvent souhaitable lorsqu'il s'agit de garantir l'égalité entre les citoyens, la cohérence du droit, la continuité du service public ou la maîtrise budgétaire. Mais elle peut aussi être contraire à l'expression des différences locales, à l'initiative individuelle, à l'adaptation aux réalités du terrain et à la diversité des besoins.

À l'inverse, la territorialisation permet d'adapter l'action publique aux particularités locales. Elle rapproche la décision, l'exécution et l'évaluation des citoyens. Elle peut améliorer la pertinence d'une politique publique, en tenant compte des différences de densité, de géographie, de culture, d'économie, de mobilité ou de démographie.

Le bon niveau de subsidiarité résulte donc d'un optimum acceptable entre l'unité et la diversité, entre les ressemblances et les différences, entre l'égalité de traitement et l'adaptation aux situations concrètes.

L'analyse de l'existant peut constituer un préalable au réexamen du niveau le plus pertinent de subsidiarité. Il ne s'agit pas de présumer que toute fonction doit nécessairement être rapprochée du citoyen. La subsidiarité ne signifie pas toujours la descente d'une compétence vers l'échelon local. Elle peut aussi justifier la remontée d'une fonction vers un niveau régional, national ou même européen, lorsque ce niveau est plus pertinent.

Certaines fonctions exercées trop près du territoire peuvent nécessiter des moyens surdimensionnés, dispersés ou redondants. Elles peuvent devenir dispendieuses en personnel, en équipement et en financement. Dans ces cas, une centralisation ou une mutualisation peut améliorer l'efficacité, réduire les coûts et garantir une meilleure qualité de service.

La proximité n'est donc pas toujours une vertu en soi. Une trop grande proximité entre les citoyens, les élus locaux, les assemblées territoriales et l'administration peut conduire à des relations trop personnalisées, à des décisions de circonstance, à des arbitrages insuffisamment distanciés ou à une captation locale de l'action publique.

La gestion de l'espace en offre un exemple significatif. L'étalement urbain peut résulter d'un excès de pouvoir exercé à une échelle trop locale, lorsque les communes disposent de fortes prérogatives en matière d'urbanisme, de développement économique ou d'implantation d'activités. Un maire doit-il être chargé du développement économique de sa commune au point de pouvoir proposer des terrains agricoles à l'urbanisation pour attirer des entreprises ? Cette logique peut sembler rationnelle à l'échelle communale, mais devenir irrationnelle à l'échelle intercommunale, départementale, régionale ou nationale.

Le choix du bon niveau de subsidiarité suppose donc d'identifier non seulement le niveau le plus proche, mais le niveau le plus responsable. Ce niveau doit être capable d'apprécier les conséquences de ses décisions au-delà de son périmètre immédiat.

La péréquation intervient alors comme un mécanisme correcteur. Dès lors que les territoires n'ont pas les mêmes ressources, les mêmes charges, les mêmes contraintes ou les mêmes capacités d'action, une simple territorialisation peut produire des inégalités excessives. La péréquation permet de maintenir une solidarité entre territoires, en compensant partiellement les écarts de richesse fiscale, de charges structurelles ou de besoins de service public.

Elle ne doit toutefois pas devenir un mécanisme opaque de compensation permanente. Elle doit être lisible, justifiée et évaluée. Elle doit corriger les déséquilibres sans déresponsabiliser les territoires. Elle doit permettre à chaque niveau territorial d'exercer ses compétences dans des conditions acceptables, sans effacer les différences légitimes de choix politique, de gestion ou de priorité locale.

La subsidiarité, la mutualisation et la péréquation forment ainsi un même ensemble. La subsidiarité détermine le bon niveau d'exercice d'une fonction. La mutualisation évite la dispersion inutile des moyens. La péréquation corrige les déséquilibres entre territoires. Ensemble, elles permettent d'organiser un État à la fois plus lisible, plus équitable et plus efficace.

Le bon niveau de subsidiarité n'est pas nécessairement le niveau le plus proche du citoyen ; c'est le niveau qui permet de décider avec la meilleure combinaison de proximité, de compétence, de responsabilité, d'efficacité et de justice territoriale.

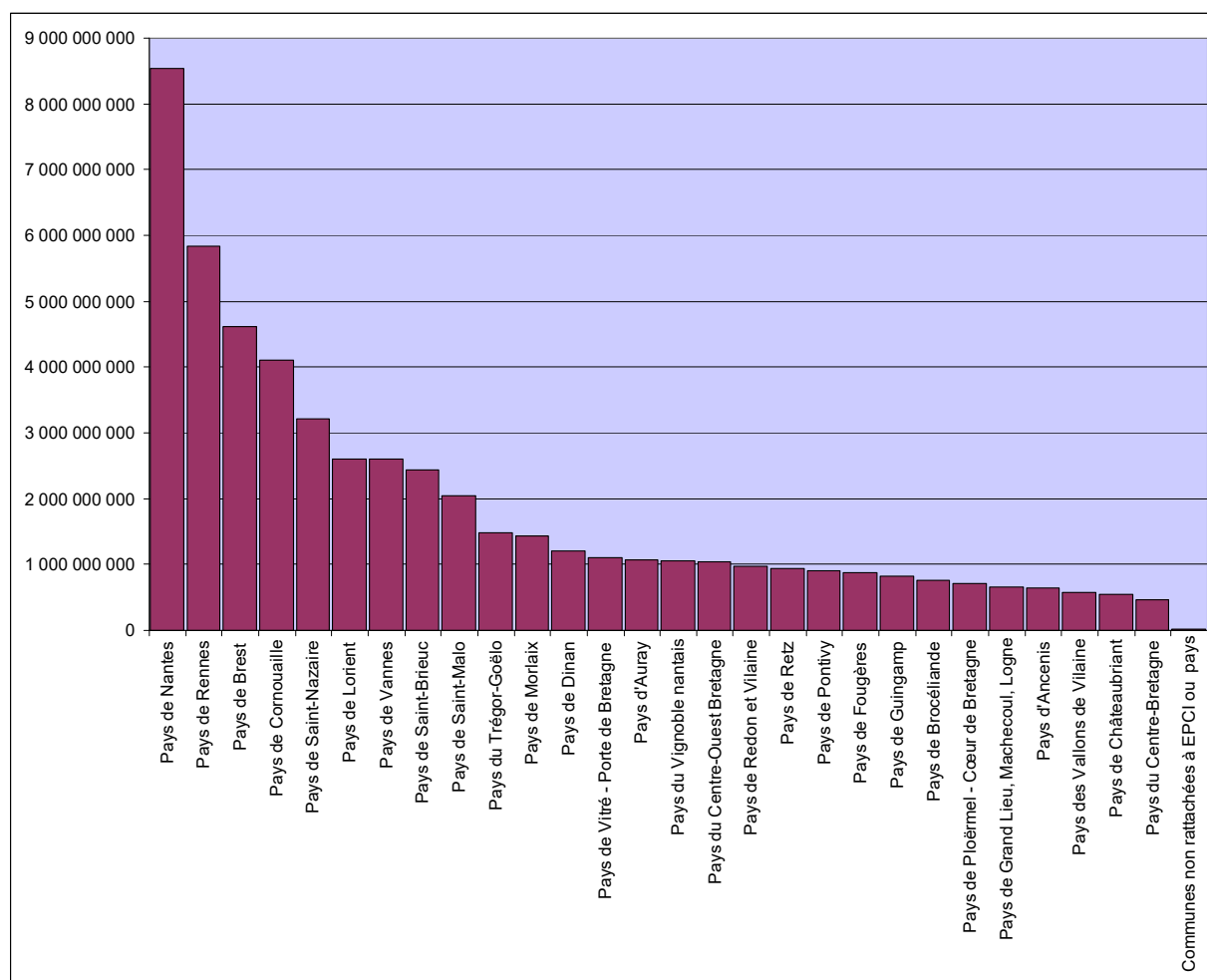
La segmentation du territoire

Dans une certaine mesure, la centralité faisant abstraction du territoire et de sa segmentation, elle est plus homogène et plus facile à structurer que le territoire⁴². Ce territoire présente des disparités dont il est nécessaire de tenir compte pour la représentation démocratique, la proximité avec les citoyens et l'efficacité des politiques publiques.

En Bretagne, il faut tenir de la ville et la campagne, mais aussi du littoral. Le niveau subsidiaire du territoire doit pouvoir tenir compte de cette hétérogénéité, être adaptable tout en restant étant aussi uniforme que possible dans ses prérogatives et présenter partout la même interface avec le niveau de subsidiarité central.

Idéalement, l'organisation permet la réduction de certaines disparités et évite surtout de les amplifier. Ces disparités sont observables par exemples sur le niveau de population, le PIB des différentes parties du territoire, sur la capacité fiscale, comme dans le diagramme ci-dessous.

⁴² Réseau des agences d'urbanisme de Bretagne, *Territoires bretons en perspective et en prospective – Territoires 2040* (<https://www.armorstat.com/publications/Etudes-Territoires-Territoires-bretons-perspective-prospective.pdf>).



Revenu net imposable (en euros) des foyers fiscaux 2007 par pays de Bretagne⁴³

La carte territoriale

Le découpage territorial actuel reste principalement fondé sur l'organisation territoriale issue de la Révolution française : département, arrondissement et communes. Avec des préfets et des sous-préfets et des maires dans les communes. Cette organisation a fonctionné pendant près de deux siècles : elle connaît depuis la Seconde Guerre mondiale des évolutions successives.

Depuis 1945, la France n'a pas cessé d'ajouter des couches territoriales, des périmètres et des statuts, sans jamais trancher clairement entre trois logiques concurrentes : la commune, l'intercommunalité et la région. C'est ce qui donne aujourd'hui un paysage à la fois dense, instable et souvent peu lisible⁴⁴.

Après-guerre, la première grande matrice est celle de l'**aménagement du territoire**. Le tournant intellectuel vient de l'idée d'un déséquilibre structurel entre Paris et le reste du pays, thème popularisé dès 1947 par « **Paris et le désert français** » (Jean-François Gravier). L'État central reste alors le vrai pilote, mais il commence à raisonner en grands ensembles

⁴³ selon l'ordre issu du classement de la population, voir ci-après.

⁴⁴ vie-publique.fr, *La coopération intercommunale et les EPCI*, (<https://www.vie-publique.fr/fiches/20118-la-cooperation-intercommunale-et-les-epci>).

territoriaux, en équipements structurants et en planification régionale. Les régions existent d'abord comme espaces de programmation avant d'exister comme collectivités politiques⁴⁵.

La **régionalisation** française s'est ensuite faite par étapes. Dans les années 1950-1960, les « régions de programme » servent surtout à la planification. En 1972, les régions deviennent des établissements publics régionaux. Le vrai basculement intervient avec les lois de décentralisation de 1982-1983, qui font de la région une collectivité territoriale de plein exercice. Puis la réforme territoriale de 2015 réduit le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13, sans supprimer les autres niveaux, ce qui renforce leur poids sans clarifier totalement leurs rapports avec les départements, les intercommunalités et l'État déconcentré⁴⁶.

En parallèle, les **arrondissements** ont poursuivi leur déclin fonctionnel. Ils subsistent comme circonscriptions de l'État, autour du sous-préfet, mais ne constituent plus un niveau politique ou administratif moteur. Ils n'ont ni la légitimité démocratique des communes, ni le poids budgétaire des départements, ni la capacité de projet des régions ou des grands Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ils relèvent aujourd'hui davantage du maillage préfectoral historique que d'un niveau stratégique de gouvernement territorial. C'est ce qui explique leur impression croissante de désuétude. Cette appréciation est en partie analytique, mais elle est cohérente avec l'évolution générale des structures territoriales depuis l'accélération de l'intercommunalité.

La deuxième grande vague est celle de l'**intercommunalité**. Elle existe de longue date, mais ses effets sont longtemps restés limités. Le mouvement s'accélère au début des années 1990, puis surtout avec les lois Chevènement de 1999, qui structurent durablement les EPCI à fiscalité propre. À partir de là, la France ne gouverne plus seulement par communes, mais aussi par communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et, plus tard, métropoles. Aujourd'hui, cette architecture est devenue massive : au 1^{er} janvier 2025, on compte 1 254 EPCI à fiscalité propre, dont 21 métropoles, 14 communautés urbaines, 229 communautés d'agglomération et 990 communautés de communes.

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer les « pays » Pasqua-Voynet. Dans les années 1990, l'idée était de reconnaître des bassins de vie ou de projet, plus souples que les frontières administratives classiques. Les lois Pasqua puis Voynet ont encouragé ces espaces de coopération infra-régionale, avec une logique de développement local, de contractualisation et de projet territorial. Mais ils ont ajouté une couche supplémentaire sans véritable pouvoir propre, et leur rôle a ensuite été largement concurrencé ou absorbé par la montée en puissance des EPCI et, dans certains cas, des Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR). Ils ont illustré une constante française : créer un nouveau périmètre pour corriger les limites du précédent, sans supprimer l'ancien.

Les **statuts multiples des regroupements de communes** sont l'un des symptômes les plus nets de cet empiètement. Les EPCI à fiscalité propre se déclinent en quatre grandes catégories, chacune avec ses seuils, ses compétences et sa logique politique : Communautés de communes (CC), Communautés d'agglomérations (CA), Communautés urbaines (CU) et métropole. À cela s'ajoutent d'autres formes de groupements ou d'espaces de projet. Même lorsque la loi cherche à simplifier, elle reconstruit de la complexité par la diversité des cas, des exceptions et des intérêts « communautaires » ou « métropolitains » à définir. Au fond, la

⁴⁵ vie-publique.fr, *L'aménagement du territoire – Extrait*, (https://www.vie-publique.fr/files/2025-05/9782111741058_Extrait.pdf).

⁴⁶ vie-publique.fr, *Les nouveaux territoires de la sécurité*, (https://www.vie-publique.fr/files/collection_number/portrait/photo/0800000000042.pdf)

France a institutionnalisé la coopération locale sans jamais choisir franchement entre intégration et simple coordination⁴⁷.

Les **fusions de communes** et le développement des **communes nouvelles** répondent à un autre diagnostic : l'émiettement communal français. Elles visent à produire enfin de vraies communes plus grandes au lieu de dépendre d'intercommunalités de substitution. Mais leur progression a surtout montré deux choses. D'abord, l'État reconnaît implicitement que l'intercommunalité n'a pas réglé le problème de fond de la fragmentation communale. Ensuite, la fusion elle-même n'est pas une garantie d'efficacité : elle peut simplifier la carte, mais elle ne supprime ni les inerties locales, ni les surcoûts de transition, ni la difficulté à redéfinir des services, des centres de décision et des identités locales. Le fait même que des ajustements législatifs récents soient encore nécessaires pour le fonctionnement des communes nouvelles montre que le processus reste politiquement et institutionnellement délicat.

Les métropoles, des « micro-États dans l'État », concentrent aujourd'hui un faisceau de compétences extrêmement large : développement économique, urbanisme, habitat, mobilités, environnement, déchets, grands équipements, parfois eau et assainissement, etc. Elles disposent d'une capacité financière et d'ingénierie bien supérieure à celle de nombreuses communes ou intercommunalités ordinaires. Elles ne font évidemment ni diplomatie ni défense, mais elles exercent déjà, à l'échelle locale, un quasi-pouvoir général d'organisation territoriale sur des matières très vastes. C'est ce qui explique qu'elles soient perçues, selon les points de vue, soit comme le niveau efficace de gouvernement urbain, soit comme des structures de captation de pouvoir au détriment des communes et parfois des régions⁴⁸.

Le résultat d'ensemble est assez clair. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la France a produit successivement : l'aménagement du territoire, la régionalisation, la décentralisation, les pays, l'intercommunalité généralisée, les métropoles, les communes nouvelles. Chaque réforme a répondu à une insuffisance réelle de la précédente. Mais au lieu de simplifier franchement, le système a surtout déplacé le centre de gravité des décisions sans éliminer les étages devenus faibles ou redondants. D'où l'impression actuelle d'un système où l'on additionne les périmètres au lieu de choisir les bons.

On peut donc résumer le topo en une formule : la France n'a pas manqué de réformes territoriales ; elle a surtout manqué de réforme territoriale décisive. Elle a beaucoup coopéré, regroupé, distingué, redécoupé, contractualisé, métropolisé. Mais elle n'a jamais vraiment arbitré entre trois options : renforcer la commune, assumer l'intercommunalité comme vrai niveau local, ou faire de la région le niveau majeur de structuration territoriale. Le résultat : un mille-feuilles qui résulte de décennies d'indécision et de laisser-aller et qui se traduit par une forte inefficacité de la dépense publique.

Le niveau élevé du coût administratif en France résulte moins du volume des services publics que de la superposition de structures institutionnelles exerçant souvent des compétences proches. La refondation proposée vise donc à simplifier cette architecture afin de concentrer l'administration sur des responsabilités clairement identifiées.

⁴⁷ Collectivités Locales, *Guide de l'intercommunalité 2025*, (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/1.%20Connaitre%20les%20acteurs%20et%20les%20institutions/1.%20Structures%20territoriales/Les%20intercommunalit%C3%A9s%20et%20groupements%20de%20collectivit%C3%A9s/guide%20interco%202025/guide%20interco%20complet%20m%C3%A0j%20d%C3%A9cembre%202025.pdf>).

⁴⁸ Collectivités Locales, *Les groupements intercommunaux*, (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/connaitre-les-acteurs-et-les-institutions/structures-territoriales/les-intercommunalites-et-groupements-de-collectivites/les-groupements-intercommunaux>).

La cohérence subsidiaire

La subsidiarité territoriale ne peut pas se limiter à la répartition des compétences entre niveaux administratifs. Elle doit également garantir la cohérence de l'action publique dans l'ensemble du territoire.

Cette cohérence doit être à la fois verticale et horizontale.

- La **cohérence verticale** suppose que chaque grande fonction ministérielle exercée au niveau central dispose d'un correspondant territorial clairement identifié. S'il existe, par exemple, un ministère de l'énergie au niveau central, il doit exister, dans chaque entité territoriale pertinente, un service ou une fonction territoriale de l'énergie. Cette fonction territoriale peut être adaptée aux réalités locales, mais elle doit rester rattachée à une architecture centrale lisible.
- La **cohérence horizontale** suppose qu'une même logique ministérielle soit identifiable en tout point du territoire. Les instruments d'action publique peuvent varier selon les réalités locales — ville dense, campagne dispersée, littoral urbanisé, littoral naturel, îles, montagnes, zones industrielles, bassins agricoles — mais la fonction publique concernée doit rester reconnue, comparable et évaluable partout.

Ainsi, la subsidiarité ne doit pas conduire à une fragmentation de l'action publique. Elle doit permettre une différenciation des instruments sans rupture de la cohérence générale.

Dans l'organisation actuelle, ces deux conditions ne sont que partiellement satisfaites. Les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, les établissements publics, les agences, les métropoles, les départements et les régions s'organisent souvent selon des logiques propres, sans correspondance suffisamment claire avec l'organisation de l'échelon supérieur. Il en résulte une superposition de responsabilités, une dispersion des moyens, des doublons administratifs et une faible lisibilité pour les citoyens.

Les métropoles illustrent cette difficulté. Elles disposent de compétences étendues et de moyens importants, parfois proches de véritables prérogatives ministérielles territorialisées. Cette situation peut se justifier par la densité urbaine, la concentration des flux, les besoins en logement, en transports, en développement économique ou en équipements collectifs. Mais elle devient problématique si elle crée une rupture d'égalité entre territoires, si elle affaiblit la cohérence régionale ou si elle conduit à organiser l'action publique autour de pôles métropolitains au détriment des autres territoires.

La cohérence subsidiaire doit donc rechercher un équilibre : permettre l'adaptation locale des politiques publiques, sans créer de statuts territoriaux trop hétérogènes ; reconnaître les spécificités des métropoles, des campagnes, des littoraux et des îles, sans rompre l'unité fonctionnelle de l'État.

La subsidiarité cohérente n'est pas la dispersion des compétences : elle est l'organisation lisible d'une même fonction publique à plusieurs niveaux, avec des instruments adaptés aux réalités territoriales.

La normalisation

L'organisation territoriale actuelle ne nécessite pas nécessairement une réorganisation globale. La résurgence d'un État breton n'aurait pas d'abord pour enjeu de redessiner entièrement la carte administrative, mais de clarifier les niveaux existants, de les rendre lisibles et de les articuler selon une logique de subsidiarité.

La normalisation ne consisterait donc pas à supprimer brutalement les structures existantes, mais à les ordonner selon une architecture commune. Le territoire pourrait être institué autour d'un niveau de subsidiarité triple :

- un niveau supérieur, correspondant au pays, au sens des lois Pasqua-Voinet, c'est-à-dire un territoire de cohérence historique, géographique, économique et sociale ;
- un niveau intermédiaire, correspondant au groupement de communes, c'est-à-dire à l'espace de coopération intercommunale ;
- un niveau inférieur, correspondant à la commune, cellule politique et administrative de proximité.

Ces trois niveaux auront vocation à s'emboîter les uns dans les autres. La commune appartiendra à un groupement de communes ; le groupement de communes appartiendra lui-même à un pays. Le pays constituera alors le niveau territorial de référence pour organiser les grandes fonctions publiques de proximité, sans effacer les communes ni les coopérations intercommunales.

Le pays de Redon peut servir d'exemple, précisément parce qu'il illustre la difficulté et l'intérêt de cette approche. Il s'agit d'un territoire cohérent par son histoire, sa géographie et ses relations fonctionnelles, mais dont les limites administratives peuvent se trouver à cheval sur plusieurs départements ou régions. Il montre que la logique du pays n'est pas toujours réductible aux découpages administratifs hérités.

Dans cette perspective, la normalisation ne cherchera à faire correspondre mécaniquement tous les pays aux frontières départementales existantes. Elle devrait plutôt identifier les territoires réels : bassins de vie, bassins d'emploi, réseaux de transport, centralités urbaines, continuités paysagères, identités locales, équipements publics et pratiques quotidiennes des habitants.

La règle d'ensemble pourra être la suivante : La commune assure la proximité ; le groupement de communes assure la mutualisation ; le pays assure la cohérence territoriale.

Cette hiérarchie simple permettra d'éviter deux écueils. D'un côté, elle évitera l'émiettement communal, qui rend certaines politiques publiques difficiles à conduire. De l'autre, elle évitera une centralisation excessive, qui éloignerait la décision des réalités territoriales.

La normalisation aurait donc pour fonction de transformer un empilement institutionnel souvent peu lisible en une architecture claire : commune → groupement de communes → pays → État. Chaque niveau aura une fonction propre, sans doublon inutile avec les autres.

Les pays

Les pays actuellement existants en Bretagne peuvent constituer le niveau supérieur de la subsidiarité territoriale⁴⁹. Ils sont issus des lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua, et d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voinet.

Ces lois ont présenté le mérite de permettre aux pays de s'organiser à partir des territoires eux-mêmes. Dans la plupart des cas, les pays ont élaboré des chartes de pays, associant collectivités, acteurs économiques, associations et représentants de la société civile autour d'un projet territorial cohérent. Ils disposent ainsi d'une forme de légitimité particulière : celle de l'auto-organisation territoriale.

⁴⁹ Cercle Pierre Landais, *Institutions - Organisation territoriale de la Bretagne*, 2011.



Pays de Bretagne selon la loi Voynet

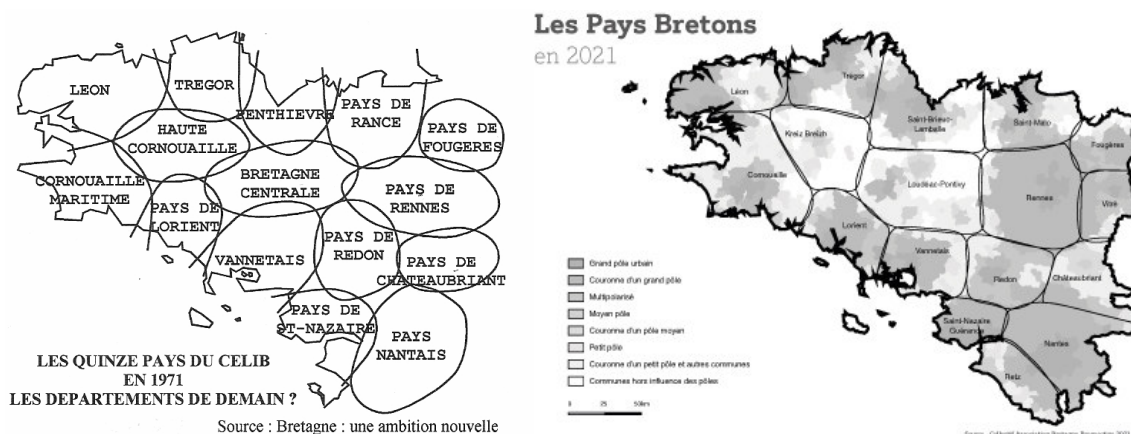
Cette légitimité les distingue d'autres découpages plus strictement administratifs. Le pays correspond souvent à un bassin de vie, à une aire de coopération, à une identité locale ou à un espace économique et social déjà reconnu. Il ne résulte pas seulement d'un tracé imposé par l'administration centrale ; il traduit aussi une organisation progressive du territoire par ses propres acteurs.

Dans cette perspective, l'État pourra reconnaître les pays comme le niveau supérieur du territoire subsidiaire. Ce niveau s'articulera avec deux autres niveaux :

- la commune, cellule politique et administrative de proximité ;
- le groupement de communes, niveau de mutualisation des services et des moyens ;
- le pays, niveau de cohérence territoriale, de planification et de déclinaison des fonctions publiques.

La règle d'organisation pourrait être formulée simplement : La commune assure la proximité ; le groupement de communes assure la mutualisation ; le pays assure la cohérence.

Le pays ne supprimera donc pas les communes ni les groupements de communes. Il leur donnera un cadre d'ensemble. Il permettra d'organiser les politiques publiques à une échelle suffisamment large pour traiter les questions de transport, d'énergie, de santé, d'éducation, d'aménagement, de logement, d'économie ou d'environnement, sans éloigner excessivement la décision des habitants.



Les Pays selon le CELIB et selon Bretagne prospective⁵⁰

Une esquisse d'une Bretagne répartie en une quinzaine de pays seulement avait été produite par le CELIB. Une autre proposition émane de Bretagne prospective

L'architecture institutionnelle de l'État breton pourra être déclinée au niveau des pays. Chaque pays constituera alors un territoire de référence pour l'organisation déconcentrée ou territorialisée des fonctions ministérielles.

Le nombre actuel de pays bretons peut toutefois paraître élevé. Leur poids démographique, économique et géographique est inégal. Certains disposent d'une forte cohérence interne ; d'autres pourraient être reconfigurés, fusionnés ou redessinés à la marge afin de mieux correspondre aux bassins de vie, aux réseaux de transport, aux centralités urbaines et aux continuités territoriales.

Une telle reconfiguration ne devrait pas être imposée de manière autoritaire. Elle supposera une concertation entre les pays concernés, sous l'égide de l'État, et pourrait être arbitrée ou validée par un Sénat des pays. Ce sénat aurait précisément pour fonction de garantir que l'organisation territoriale de l'État ne soit pas décidée uniquement depuis le centre, mais qu'elle associe les territoires eux-mêmes.

Une esquisse d'une Bretagne organisée autour d'une quinzaine de pays avait déjà été produite par le CELIB. Cette hypothèse montre qu'une simplification est possible, mais elle ne doit pas devenir une norme imposée par avance. Le nombre optimal de pays doit résulter d'un équilibre entre cohérence territoriale, lisibilité institutionnelle, capacité administrative et consentement local.

Le pays doit rester un territoire vivant. Sa reconfiguration éventuelle doit donc s'appuyer sur des critères explicites :

- la cohérence géographique ;
- les bassins de vie et d'emploi ;
- les flux de mobilité ;
- les centralités urbaines ;
- l'accès aux services publics ;
- les continuités historiques et culturelles ;
- les solidarités économiques ;
- les contraintes particulières des territoires littoraux, ruraux ou insulaires.

Ainsi, la normalisation des pays ne consistera pas à effacer leur diversité, mais à leur donner une place stable dans l'architecture de l'État breton.

⁵⁰ <https://www.bretagne-prospective.bzh>

Le sénat des pays

Le sénat des pays, qui consiste simplement en la 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).

Le département

Le département demeure aujourd'hui un échelon majeur de l'action publique. Sa vocation principale concerne notamment les politiques sociales, les solidarités territoriales, certaines infrastructures et une part importante de l'administration de proximité.

Dans une organisation bretonne refondée, le département ne devra pas nécessairement être supprimé immédiatement. Une suppression brutale créerait des ruptures administratives, sociales et budgétaires inutiles. En revanche, ses fonctions pourront être progressivement réexaminées à la lumière de la subsidiarité.

À long terme, le pays pourra reprendre une partie des fonctions aujourd'hui exercées par le département, notamment lorsque son périmètre correspond mieux aux bassins de vie et aux réalités territoriales. Les pays où se trouvent actuellement les principales préfectures départementales — Rennes, Saint-Brieuc, Quimper, Vannes et Nantes — pourront assurer une continuité administrative particulière avec l'organisation historique des départements.

Cette évolution devra être progressive. Le département pourra d'abord devenir un échelon de transition, puis voir certaines de ses compétences transférées vers les pays, les groupements de communes ou l'État breton, selon la nature des fonctions concernées.

La logique d'ensemble sera la suivante : le département assure la continuité administrative ; le pays devient progressivement le niveau de cohérence territoriale.

Dans le très long terme, si les pays acquièrent une capacité administrative suffisante, ils pourront supplanter le département comme niveau principal de territorialisation de l'État breton.

Les groupements de communes et les communes



Communautés de communes ou groupements de Bretagne⁵¹

Les communes se sont parfois regroupées ou séparées au cours de l'histoire, mais la plupart ont une longue histoire qu'il n'y a pas lieu d'interrompre lors d'une adaptation ou d'une réorganisation. Le mouvement traduit davantage (exemple : Beaussais-sur-mer, commune nouvelle créée au 1er janvier 2017 et regroupant les anciennes communes du Plessix-Balissou, Ploubalay et Trégon aujourd'hui dénommées « déléguées »). Ce qui traduit l'incapacité de l'Etat actuel, après les multiples réformes qui n'ont pas abouti (en particulier les intercommunalités) à gérer son territoire. Ces regroupements de communes décidés autoritairement par les préfets sont tout simplement à annuler.

⁵¹ <http://www.geobreizh.com/breizh/fra/cartes.asp#territoires-contemporains>

La subsidiarité des ministères

Présidence						
Constitution	Élections	Médiation	Mémoire			
Parlement	Gouvernement					Justice
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Social	
Droit	Personnes	Enseignement	Budget	Environnement	Anciens	Tribunaux
Orientations	Diplomatie	Université	Finance	Biodiversité	Famille	Magistrat
	Défense	Arts	Fiscalité	Transports	Enfance	Procédures
	Sécurité	Tourisme	Monnaie	Réseaux	Handicap	Évaluation
	Médecine	Information	Entreprises	Logement	Sécurité	
	Planification	Patrimoine	Travail	Mer	Solidarité	
	Administration	Sport	Commerce	Air		
			Industrie	Espace		
			Énergie			
			Agriculture			
			Pêche			
			Numérique			

Ministères

Fédérés

Coordonnés

Concertés

L'architecture ministérielle déclinée en ministères fédérés, coordonnés et concertés

Si l'architecture en pouvoirs et en ministères s'applique aisément au niveau central (et encore plus facilement pour un Etat à un seul niveau de subsidiarité), l'articulation de cette architecture entre deux niveaux de subsidiarité nécessite une analyse de l'action interne à un ministère et la distinction au sein d'un ministère de différentes fonctions. Des fonctions principales que l'on dénommerons « direction » dans la mesure où elle conduiront à autant de directions spécifiques au sein du ministère. De façon générale, une direction s'exerce concomitamment aux deux niveaux : il revient toutefois à décliner ce qui peut être centralisé et ce qui doit rester décentralisé.

Si l'on considère par exemple un ministère du patrimoine rattaché à un grand ministère de la culture avec une direction des musées, cette direction peut fonctionner à partir de l'actuel réseau des musées bretons⁵² qui ressemble à une fédération de ces musées soutenue par la direction. Le niveau central assure la concertation, la coordination et la coopération entre ces musées, chacun restant pour autant gestionnaire de son musée dans sa partie de territoire. Cette fonction ministérielle sera alors réputée fédérée ou concertée, et principalement exercée au niveau du territoire.

A contrario, si au sein d'un ministère de l'énergie rattaché à un grand ministère de l'économie, une option nucléaire est décidée à l'échelon central, un centre de traitement du combustible qui ne sera nécessaire qu'en un exemplaire unique dans un seul pays du territoire, le développement de ce centre pourra relever d'une fonction ministérielle coordonnée et gérée au niveau central. Il n'en reste pas moins que cette fonction pourra être considérée comme territoriale coordonnée.

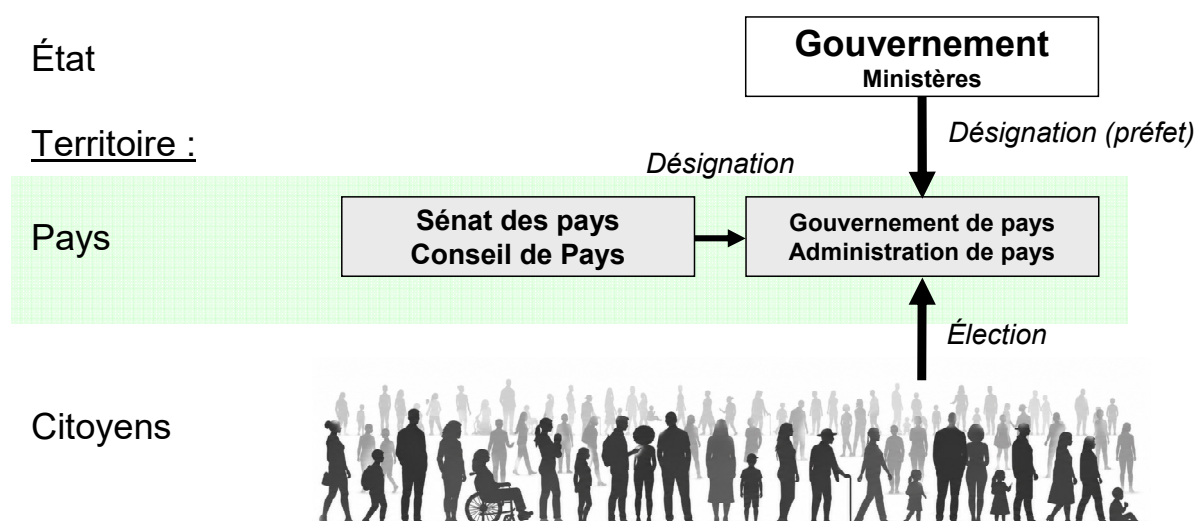
Les fonctions centrales ou fédérées, souvent régaliennes (diplomatie, défense, monnaie...) sont a contrario exclusivement exercées au niveau central, ce niveau central prenant toutefois en compte les conséquences pour le territoire, de façon concertées et négociées. En cas de divergences, le parlement peut assister le gouvernement central dans sa décision.

⁵² Bretagne musées, *statuts* (<https://bretagnemusees.bzh/wp-content/uploads/2024/04/Statuts-Bretagne-musees-suite-a-l-AG-du-1er-avril-2022.pdf>)

La représentation et la gouvernance

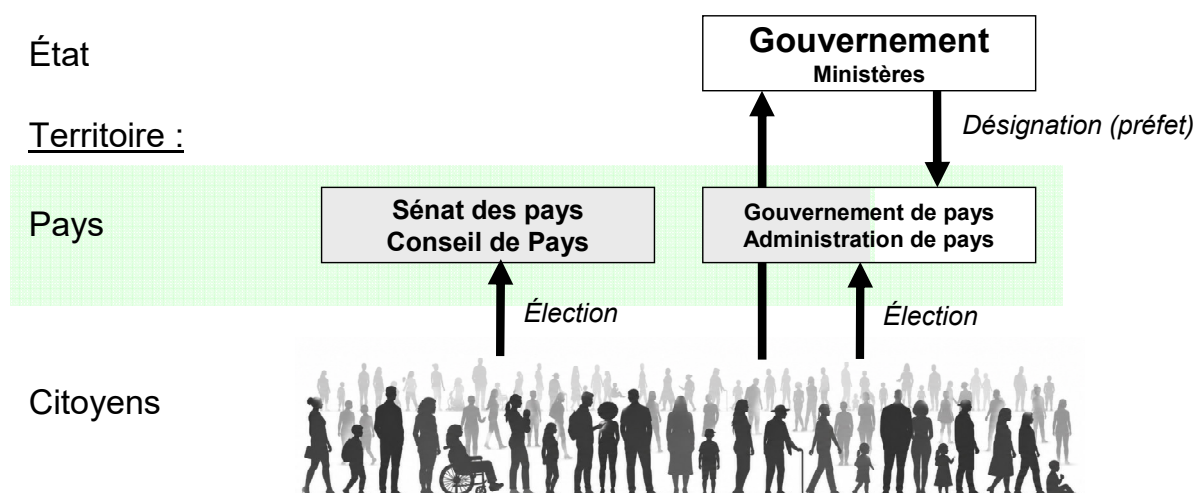
Contrairement à l'échelon central supérieur, les niveaux de subsidiarité inférieurs doivent tenir compte des orientations imprimées par le niveau supérieur. Il y a donc lieu d'hybrider à l'échelon territorial une gouvernance centrale et une gouvernance territoriale qui peuvent éventuellement relever de logiques différentes et pourquoi pas contradictoires. Ces contradictions seront gérées par un gouvernement de pays s'appuyant sur une administration de pays. Ce gouvernement et cette administration coexisteront, séparation des pouvoirs obligent, avec le conseil ou parlement de pays. Il y a trois modes de conception de ce gouvernement de pays :

- Le gouvernement central désigne un gouvernement adjoint au niveau territorial, soit un préfet et une préfecture (administration préfectorale) qui interface alors le conseil des pays, ce qui respecte la séparation des pouvoirs,
- Le conseil ou parlement des pays désigne ce gouvernement territorial, ce qui serait contraire à la séparation des pouvoirs et que le principe d'élection du gouvernement sera implémenté concurremment avec l'élection du parlement
- Le gouvernement de pays est élu par les citoyens des pays, ce qui satisfait au principe de représentation démocratique



Les trois voies envisageables pour la désignation d'un gouvernement de pays

Dans la mesure où la désignation par le conseil de pays est contraire à la séparation des pouvoirs, que les fonctions ministérielles à exercer se distinguent en fonctions centrales (fédérées, déléguées) et en fonctions territoriales (coordonnées et concertées), le gouvernement territorial pourra être hybridé entre la désignation d'un préfet par le gouvernement central pour les fonctions centrales et l'élection d'un gouvernement territorial pour les fonctions territoriales. Une préséance revient néanmoins à l'échelon central en ce qui concerne les ministères en général et les ministères centralisés en particulier.



L'hybridation du gouvernement de pays

Une telle approche préexiste – de façon imparfaite – dans l'organisation actuelle, à deux niveaux (voir annexe G) :

- La région avec un conseil régional et une préfecture régionale et son administration
- Le département avec le conseil départemental (ex-conseil général) et la préfecture départementale et son administration
- Les communes et les intercommunalités avec des conseil communaux (municipaux) et intercommunaux (conseil communautaires), mais sans préfet communaux ou intercommunaux
- Les métropoles qui sont formellement des intercommunalités avec un conseil métropolitain et sans donc sans préfet métropolitain. Ce qui ressemble à une anomalie dans la mesure où des métropoles ont plus de poids que des départements.

Dans cette organisation, il n'y a d'ailleurs pas séparation des pouvoirs dans la mesure où des conseils élus, à vocation délibération et donc rattachables au pouvoir du parlement, exercent des responsabilités exécutives en même temps qu'une administration centrales déconcentrées.

Il y a donc plusieurs confusions dans l'organisation actuelle :

- Pas de séparation des pouvoirs, avec hybridation entre des fonctions d'orientations et d'exécution,
- Multiples niveaux de subsidiarité (région, département, métropole), formellement hiérarchisés, mais en pratique territorialement imbriqués,
- Pas de clarification précise dans les déclinaisons des fonctions gouvernementales et ministérielles selon les niveaux de subsidiarité.

La nouvelle organisation tend donc, toute en s'attachant à identifier et conserver ce qui fonctionne bien, à pallier aux défauts constatés. La transition entre l'ancienne et la nouvelle organisation suppose une réflexion détaillée (elle n'est encore jusqu'à présent qu'esquissée dans ses grandes lignes) et une implémentation progressive et prudente, avec d'éventuelles de reconfigurations et corrections.

En ce qui concerne les communes et les groupements de communes, la dévolution de compétences depuis le niveau du pays vers ces niveaux pourrait relever d'une logique comparable à la dévolution entre l'Etat central et le territoire. Mais apparaît ici plusieurs questions :

- La séparation des pouvoirs suppose la distinction entre le conseil communal et intercommunal et le maire ou le président du groupement de commune,

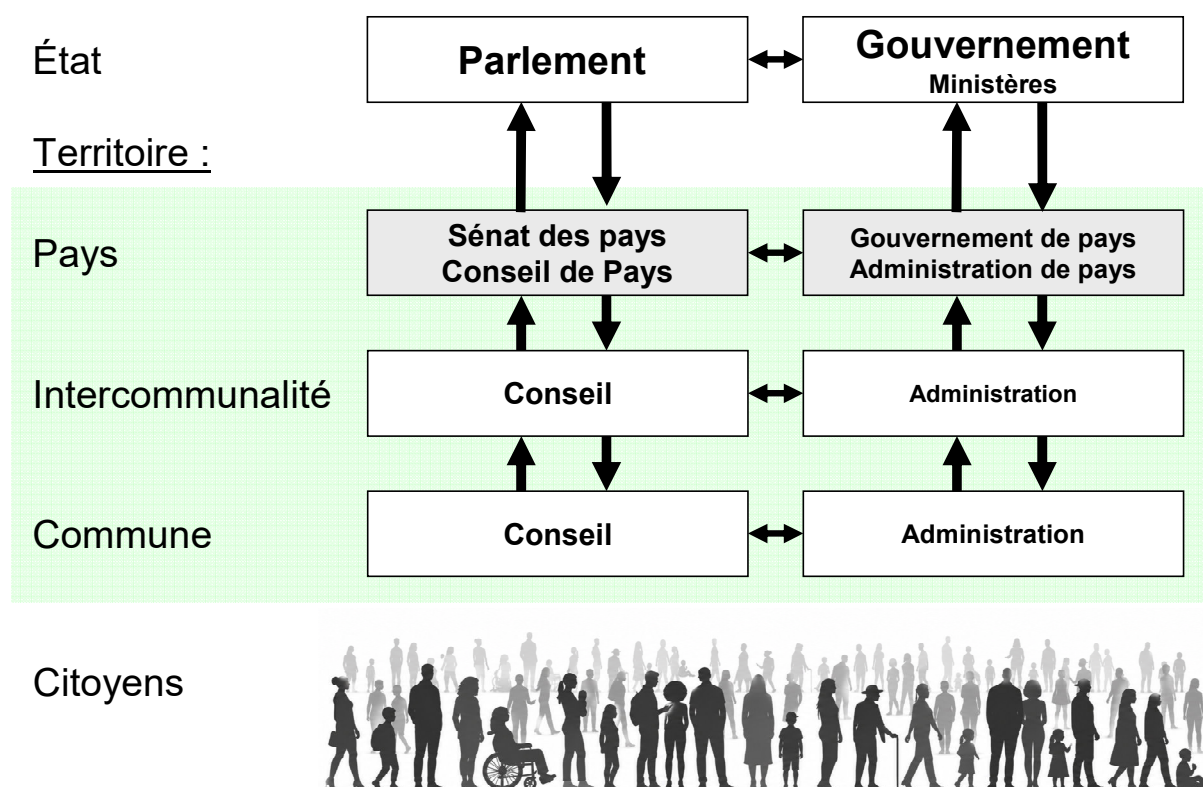
- L'exercice d'une fonction gouvernementale complète selon l'ensemble de ses ministères excède largement les capacités des communes et des groupements de communes en compétences individuelles, financières... ce d'autant que cette compétence générale tend à devenir plus sophistiquée et technique.

Dans la mesure où la subsidiarité aura été déterminée entre l'Etat et le territoire, il pourra être considéré qu'elle sera suffisante pour une gouvernance publique efficace et qu'une application plus large du principe pourrait être contre-productive et inutilement complexifiée.

Dans les communes et les groupements de communes, l'exécutif municipal avec le maire à la fois élu et exécutif conservera le rôle essentiel de délibération et de conseil avec pour correspondant direct des représentants de l'administration territoriale dépendant du gouvernement de pays. Par volontarisme politique, cette administration pourra être présente de façon renforcée dans toutes les communes et les groupements de commune.

Cette disposition préviendra aussi de la responsabilité sur des fonctions que les communes ne peuvent plus exercer efficacement (sécurité, environnement, urbanisme...). Paradoxalement, la subsidiarité conduit donc à transférer autant de compétences que possible de l'Etat au niveau du territoire, en l'occurrence des pays, mais aussi à « remonter » vers ces mêmes pays des compétences que les communes ne peuvent plus exercer.

L'enjeu en termes de management public porte essentiellement sur l'interface entre l'Etat et son territoire.



Territoire multiniveaux et subsidiarité

Les ministères

L'architecture institutionnelle se fonde sur des pouvoirs et des ministères : chaque pouvoir dispose de ministères qui seront organisés de façon aussi comparable que possible d'un ministère à l'autre, sans pour autant uniformiser au-delà du nécessaire.

Les pouvoirs et les ministères

L'architecture institutionnelle

Les pouvoirs sont liés par leurs relations de facilitation, « help and support », assurées par les ministères rattachés à ces pouvoirs. Dans la mesure où le pouvoir du gouvernement est organisé en de nombreux ministères, ces ministères sont organisés en « grand ministère » et un ministère du gouvernement est donc rattaché à un de ces grands ministères.

Présidence						
Constitution	Élections	Médiation	Mémoire			
Parlement	Gouvernement					Justice
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Solidarité	
Droit Orientations	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Santé Planification Administration	Enseignement Université Santé Arts Tourisme Information Patrimoine	Finances Budget Fiscalité Monnaie Entreprises Travail Commerce Industrie Énergie Agriculture Pêche Numérique	Environnement Biodiversité Logement Transports Réseaux Mer Air Espace	Retraite Dépendance Santé Famille Emploi Handicap	Tribunaux Magistrature Évaluation

L'architecture institutionnelle en pouvoirs, grands ministères et ministères simples

Les grands 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.

Dans la mesure où le pouvoir du gouvernement concentre le principal des nombreux ministères, il sera opportun de les regrouper en cinq « grands » ministères auxquels leurs sont rattachés les autres ministères. Ces grands ministères sont :

- Le grand ministère du Premier ministre qui rassemble les ministères régaliens ou pouvant être considérés comme tels. Le Premier ministre assure la cohérence d'ensemble de l'action gouvernementale et l'arbitrage entre les grands ministères.
- Le grand ministère de la culture rassemble les ministres contribuant à l'essor et au rayonnement de la culture française et ses expressions régionales, son « soft power »,
- Le grand ministère de l'économie qui rassemble les ministères contribuant à la prospérité économique de la France, sa capacité scientifique et technologique

- Le ministère du territoire constitue le cadre d'intégration physique des politiques publiques (infrastructures, réseaux, ressources, aménagement). Ce grand ministère a pour finalité d'optimiser cet espace, de la mer, de la terre, de l'air et de l'espace en minimisant l'impact sur l'environnement et sur la biodiversité
- Le ministère de la solidarité ne constitue pas un ministère sectoriel, mais un système transversal intervenant en interaction avec l'ensemble des politiques publiques.
- Le dernier grand ministère du social, soit la Sécurité et la solidarité sociale (sécurité au sens de financement par l'impôt – Beveridge – et solidarité au sens de cotisation – Bismarck) supporte la partie sociale du budget et les autres ministères, la partie étatique de ce budget.

La hiérarchisation

Un ministère associe des élus et des fonctionnaires non élus mais recrutés pour leur compétences professionnelles : ces fonctionnaires agissent selon les directives des élus. Les fonctionnaires appartiennent à l'administration (une administration « administre » un ministère sous la direction du ministre).

Un ministère est nécessairement structuré de façon hiérarchique avec des niveaux et des regroupements par niveaux :

Niveaux	Statut	
Président	Elu	Elus par ses pairs (au sein de l'assemblée)
Grand ministre		Elus par les citoyens
Ministre		
Directeur	Recrutés	Nommés par les ministres
Département		Recrutés sur examen ou promus
Service		
Section / groupe		

Niveaux et désignations

De préférences, ces niveaux et ces regroupements seront semblables d'un ministère à un autre, certains pourront être identiques et d'autres seront nécessairement spécifiques au ministère. Avec aussi peu d'exceptions que possible. C'est une condition de l'efficacité et de la lisibilité des institutions.

L'administration des ministères pourra être hiérarchisée selon les niveaux hiérarchiques suivants :

- directions (avec un directeur)
- département (avec un chef de département),
- services (chef de service),
- section (chef de section).

Soit en tout, jusqu'à quatre niveaux hiérarchiques quels que soient les pouvoirs et les ministères. Ces niveaux ne seront déclinés qu'au niveau nécessaire, pas seulement jusqu'au quatrième. On obtient donc une structure générique avec un niveau élu et un niveau désigné ou recruté pour le personnel aillant

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

La direction générale

Tout ministère pourra disposer d'abord d'une direction générale avec des services « standard » :

- **Réglementation** : transposition du droit du ministère en réglementation applicable par le ministère
- **Contrôle** : vérification de l'application de la réglementation
- **Planification** : planification de l'action du ministères à plusieurs échéances (annuelle, décennale)
- **Budget** : gestion du budget du ministère en cohérence avec la planification
- **Personnel** : gestion du personnel du ministère
- **Formation** : formations rattachées au ministère, y compris pour le personnel du ministère, en lien avec le ministère de l'enseignement et l'université
- **Marchés** : suivi des marchés du ministère
- **Immobilier** : gestion des bâtiments publics rattachés au ministère et des sites du ministère
- **Matériel et équipements** du ministère
- **Statistiques** : suivi statistique de l'activité du ministère

Des services doivent en particulier gérer les relations extérieures :

- **France** : relations avec le ministère français équivalent (et en particulier régions voisines)
- **Union européenne** : relations avec les instances européennes équivalentes au ministère
- **Monde** : relations avec les ministères équivalents de pays du monde, selon le cas
- **Import - export**, selon le cas

Les directions spécifiques

Chaque ministère se décline ensuite en directions spécifiques à ce ministère. L'identification de ces directions suppose une analyse fonctionnelle qui sera d'autant plus facile à mettre en évidence que le découpage en ministère aura lui été déterminé avec soin. Par exemple, le ministère des personnes, dissocié du ministère de l'Intérieur qui associe une forte notion de sécurité, rassemble l'ensemble des fonctions ministérielles civiles relatives aux personnes dans leur vie publique. Les personnes sont gérées dans d'autres ministères, en particulier dans les ministères sociaux du grand ministère du social. La distinction civil-social étant assez facile à établir.

Dans la mesure où ces distinctions préalables sont établies, la déclinaison du ministère des personnes en directions spécifiques avec leurs services découle assez naturellement :

- Citoyenneté : état-civil, civisme (éducation civique, politesse...)..., liste électorale, débats citoyens
- Nationalité : acquisition de la nationalité, double nationalité...
- Emigration : Bretons à l'étranger, Saint-Yves...
- Immigration : titres de séjour, ...
- Egalité et discriminations :

- Laïcité et religion : lieux de culte, offices publics...
- Association...
- Réseaux sociaux
- Service militaire ou civique, réserve citoyenne.
- ...

La performance

La performance d'une institution est observable de façon quantitative et qualitative. Cette performance s'exprime par des comptes-rendus, des rapports et des indicateurs quantifiables consolidés par des statistiques. Ces informations permettent de constater si l'action ministérielle et ses résultats sont conformes aux orientations définies par le gouvernement.

Pour chaque ministère et leurs services, des critères de performance sont définis de façon à mieux piloter l'action du ministère, maîtriser la réalisation conforme aux orientations décidées des politiques publiques. Les critères de performances sont identifiés de façon à mieux prédire et quantifier (ex-ante) les impacts des politiques publiques. Ces critères seront utilisés pour l'évaluation de la bonne réalisation des politiques publique « ex-post » (par le ministère de l'évaluation – Cour des comptes – rattaché au pouvoir de la Justice).

Les politiques publiques

Dans le même cadre institutionnel de l'État, plusieurs politiques publiques peuvent être mises en œuvre par ministère tout en conservant sa structure, ses interfaces internes et externes avec les autres ministères et les autres pouvoirs que celui auquel il est rattaché. Une orientation de politique publique implique toutes les directions du ministère et leurs services différemment d'une orientation à une autre :

Orientations	Direction 1	Direction 2	Direction 3	...
Orientation 1				
Orientation 2				
Orientation 2				
...				

Par exemple :

- Pour le ministère des personnes rattaché au grand ministère du premier ministre, lui-même rattaché au pouvoir du gouvernement des options envisageables peuvent être définies par : « liberté totale » (modèle américain), « liberté encadrée » (modèle européen...
- Pour le ministère de l'agriculture rattaché au grand ministère de l'économie, les options envisageables sont : l'agriculture intensive (modèle actuellement dominant), l'agriculture biologique (modèle alternatif) et l'approche biotechnologies (approche émergente).

Pour chaque ministère, l'organisation et des politiques publiques envisageables font ou feront l'objet de documents séparés rattachés à ce document principal (par exemple : organisation du ministère de l'énergie et divers documents de politique publique de l'énergie pour autant de politique publique envisageables.

Dans la mesure où la structure ministérielle est conservée pour chaque option de politique publique, elles peuvent être comparées finement sur tous les critères de performances définis.

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.

[illegible]

L'interministérialité généralisée

L'alignement ministériel horizontal

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...⁵³

L'alignement ministériel vertical

L'efficacité de l'action publique suppose aussi l'alignement vertical de ce même schéma à tous niveaux de subsidiarité : s'il existe par exemple un ministère national de la sécurité, il existe alors un ministère régional de la sécurité dans les Régions et des services de sécurité qui sont rattachés à ces ministères régionaux de la sécurité pour le niveau du territoire correspondant aux intercommunalités (communautés de communes, d'agglomération, urbaines, EPCI, pays selon les lois Voynet-Pasqua selon l'organisation propres des régions. Par souci de continuité, ce niveau est le département pour les ministères sociaux.

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 recreation 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

⁵³ Voir le cahier La diplomatie.

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 territoire⁵⁴, 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 besoins⁵⁵. 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.

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.

La réintégration

La prédisposition

La conception d'un Etat souverain suppose néanmoins son intégration dans un ordre mondial organisés in fine au sein des nations Unies. La logique de la souveraineté suppose paradoxalement sa compatibilité avec cet ordre mondial et sa capacité d'adhérer à l'ONU.

La Suisse n'a adhéré à l'ONU qu'en 2002 et a été un des derniers Etats à le faire : elle considèrerait que l'adhésion était contraire à sa neutralité⁵⁶. 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.

Si l'Etat breton devient un jour réalité, il ne sera dans un premier d'aucune organisation internationale, que ce soit l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne. Mais ces organisations représentent des niveaux de subsidiarité supérieurs potentiels et il revient à l'Etat breton d'être aussi compatible que possible de ces organisations dans la perspective d'une éventuelle adhésion⁵⁷. A l'instar de la Suisse,

⁵⁴ Avec environ cinq fonctionnaires dans les communes, 20 dans les communautés de communes et 100 dans les pays...

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Aujourd'hui, l'ONU reconnaît la neutralité comme une démarche tendant à créer *un climat et un cadre propices à des négociations pacifiques*.

⁵⁷ Voir le cahier *La diplomatie* et le cahier *La Région* pour une éventuelle adhésion à l'Union européenne.

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.

Internationale

Monde	Union interparlementaire (UIP)	Nation Unies (ONU)	Cours internationale de justice (CIJ)
Europe	Parlement européen	Conseil de l'Europe	Cours européenne des droits de l'homme (CEDH)
		Union européenne (UE) Conseil européen Commission européenne	Cours de justice de l'Union européenne (CJUE)

Interne

État central	Présidence		
Capitales bretonnes	Parlement	Gouvernement	Justice
Territoire	Ministères parlementaux	Grands ministères Ministères gouvernementaux	Ministères de justice
Pays	Sénat des pays Conseil de pays	Administration territoriale	Tribunal de pays
Groupement	Conseil communautaire		Maison de justice
Communes	Conseil municipal		

Pouvoirs et subsidiarité

Le paradoxe de l'adhésion à ces organisations internationales, c'est qu'elle n'implémentent pas aussi parfaitement qu'on peut le faire aujourd'hui les principes fondateurs qui ont conduit à la conception de cet Etat virtuel aujourd'hui : séparation des pouvoirs, élection du gouvernement.

Les circonstances

La conception d'un Etat breton souverain au XXI^e siècle peut être considérée comme un exercice intellectuel préliminaire à un autre exercice de conception ou de reconception, soit une refondation, d'une institution plus large, en l'occurrence de la France Etat membre de l'Union européenne et de l'Union européenne elle-même.

Mentionnons toutefois que certaines perspectives pessimistes de difficultés importantes de l'Union européenne et de la France ne peuvent pas être exclues⁵⁸ : si de telles perspectives se réalisent, le concept de cet Etat breton souverain sera-t-il de quelque utilité ? Autant ne jamais avoir réponse à cette question.

Mentionnons aussi que le concept d'Etat breton souverain ne serait pas seulement une solution de « back-up » dans une situation très dégradée, mais pourrait aussi être une option dans une attractive dans un contexte où tant la France que l'Union européenne ne parviendraient pas à anticiper les difficultés et à se refondre suffisamment. Le Brexit s'est

⁵⁸ Les pouvoirs et la subsidiarité

produit, d'autres tentations de retrait s'expriment dans l'Union européenne. La difficulté majeure resterait de mettre en place un traité de commerce et de coopération analogue à celui issu du Brexit. Une situation intermédiaire et comparable serait, non pas l'éclatement de l'Union européenne, mais un retour au seul marché commun européen (et une France désespérément non réfondée).

La question qui se pose est donc : comment passer de ce concept d'un Etat souverain à une région de la République française restant membre de l'Union européenne ? (Sans Frexit, une autre perspective qui ne peut être exclue a priori parce qu'elle n'aurait aucune probabilité et aucun partisan). Que peut-on conserver, que doit-on modifier ? Faut-il même tout remettre à plat ?

Le mouvement

La réintégration suppose que l'Etat breton devienne une région Bretagne au sein de la République française avec conservation de plus ou moins de son organisation interne. Il passe alors d'une organisation à deux niveaux de subsidiarité à une organisation que l'on considérera de façon simplifiée à 4 niveaux de subsidiarité.

La réintégration est concevable selon deux mouvements verticaux : la fédération et la dévolution. Dans le premier cas, l'entité transfère des compétences vers l'entité supérieure, dans le second cas, c'est l'inverse. La réintégration s'inscrit sans ambiguïté dans le premier cas.

Elle suppose toutefois, une évidence, de ne pas retourner à un Etat français centralisé et à la « déconcentration » plutôt qu'à une région autonome.

L'adaptation

La réintégration suppose la transposition de deux concepts principaux : la séparation des pouvoirs et la subsidiarité.

La séparation des pouvoirs

La réintégration devrait permettre la conservation de la séparation des pouvoirs, quand bien même les deux niveaux supérieurs ne sont pas des exemples emblématiques de séparation des pouvoirs. Ce faisant, la Bretagne serait une exception dans la France actuelle, mais surtout un exemple.

La subsidiarité

L'enjeu sera de conserver les fonctions concertées et coordonnées dans la région et de transférer les fonctions fédérées au niveau français. Et de conserver l'intégralité de son niveau territorial. Là encore, la Bretagne serait une exception dans la France actuelle, mais aussi un exemple ou, au minimum, un laboratoire institutionnel.

Union européenne

Présidence		
Parlement européen	Conseil européen	Cours de justice
Commission européenne		

République française

Présidence					
Parlement	Gouvernement				
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Solidarité
	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Santé Administration	Enseignement Université Tourisme Information Patrimoine Sport	Finances Entreprises Travail Commerce Industrie Énergie Agriculture Pêche Numérique	Environnement Biodiversité Logement Transports Réseaux Mer Air Espace	Retraite Dépendance Santé Famille Emploi Handicap
	Justice				

Régions

Présidence					
Parlement	Gouvernement				
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Solidarité
	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Santé Administration	Enseignement Université Tourisme Information Patrimoine Sport	Finances Entreprises Travail Commerce Industrie Énergie Agriculture Pêche Numérique	Environnement Biodiversité Logement Transports Réseaux Mer Air Espace	Retraite Dépendance Santé Famille Emploi Handicap
	Justice				

Territoire

Présidence					
Parlement	Gouvernement				
	Premier	Culture	Économie	Territoire	Solidarité
	Personnes Diplomatie Défense Sécurité Santé Administration	Enseignement Université Tourisme Information Patrimoine Sport	Finances Entreprises Travail Commerce Industrie Énergie Agriculture Pêche Numérique	Environnement Biodiversité Logement Transports Réseaux Mer Air Espace	Retraite Dépendance Santé Famille Emploi Handicap
	Justice				

Architecture institutionnelle et administrative et subsidiarité

Annexe A – Préface de la première édition

Act as if it were impossible to fail⁵⁹.

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. Entre-temps, la réforme des régions en 2015, dont il est presque unanimement reconnu

⁵⁹ Agissez comme s'il était impossible d'échouer.

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^e 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 une 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.

(Il n'est pas nécessaire d'espérer pour commencer, ni réussir pour persévérer)

Proverbe breton

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 refondu aujourd'hui en 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.

La démarche

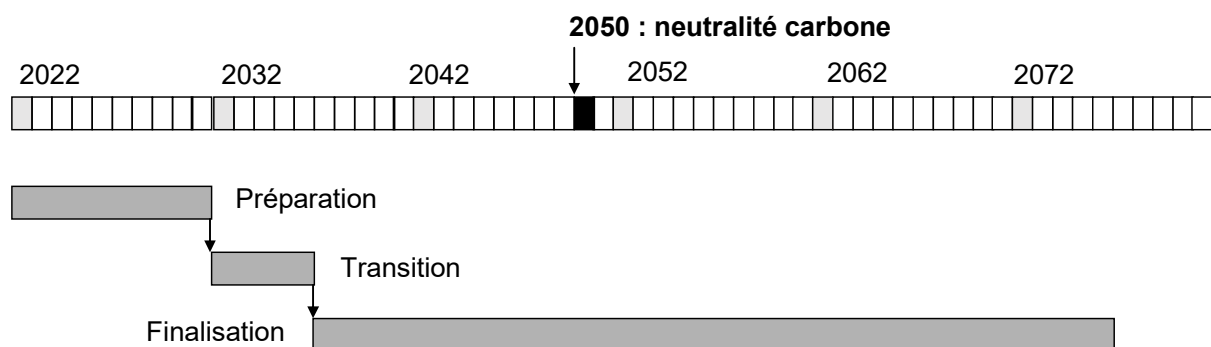
Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles.

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 sophistiquer 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 réalologique, 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.

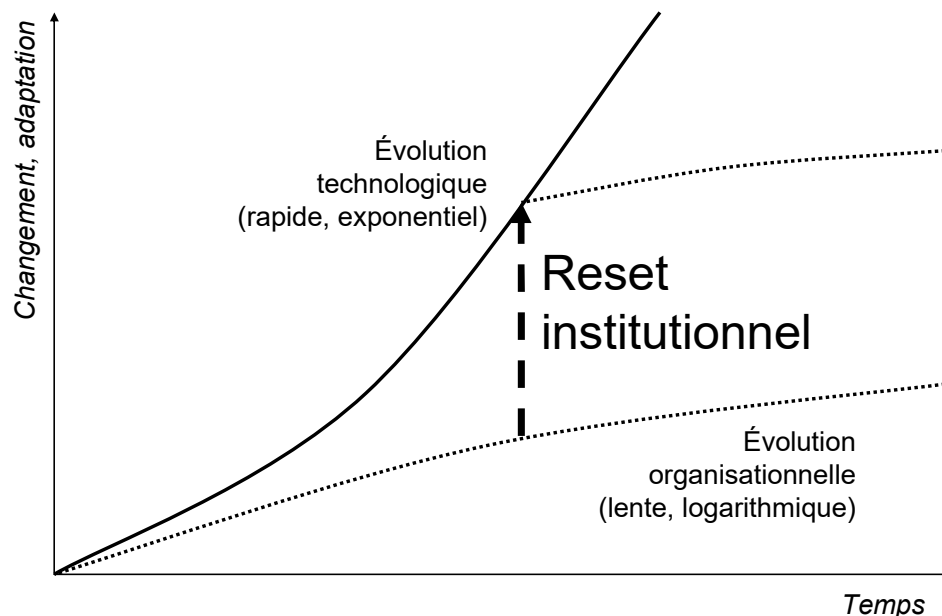


Planification : étapes principales du futur Etat breton

- 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.

La Bretagne sera une Suisse maritime



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.

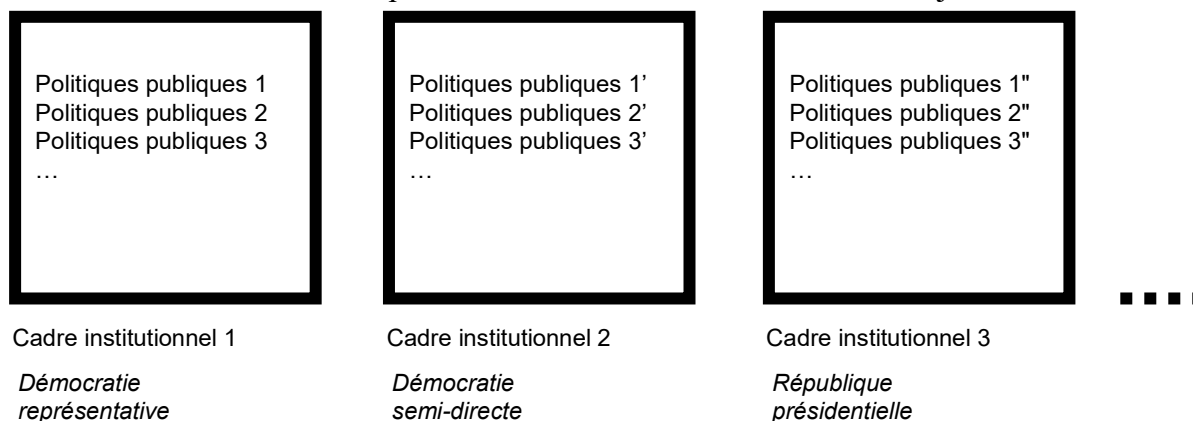
Il ne peut donc être invoqué le « populisme » pour restreindre le droit fondamental d'autrui ou la contraposée qui consisterait à revendiquer à un « élitisme » pour ce faire.

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.



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. 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).

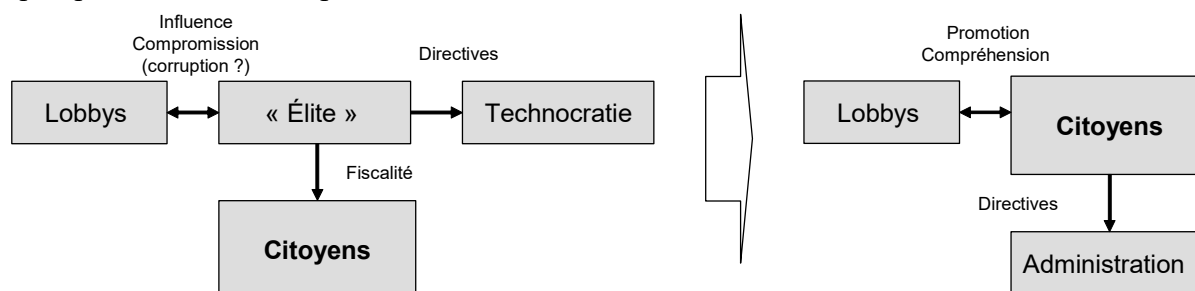
L'intervention de l'État en matière économique consiste tout d'abord à définir et à faire appliquer le droit et la réglementation. En limitant ensuite autant que possible l'intervention de l'État dans la marche de l'économie, considérant que le rôle de l'État est de créer un cadre favorable au développement 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.



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 - 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 Bretagne⁶⁰ 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 :

⁶⁰ 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.

- de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations unies de 1948⁶¹,
- 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 additionnel et les Protocoles nos 4, 6, 7, 12, 13 et 16)⁶²,
- de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁶³,
- de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁶⁴,
- de la Convention internationale des droits de l'enfant⁶⁵.

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 1982⁶⁶,
- de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies de 1992⁶⁷.

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.

⁶¹ https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/frn.pdf

⁶² https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

⁶⁴ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm>.

⁶⁵ <https://www.ohchr.org/instruments-mechanism/instruments/convention-rights-child>

⁶⁶ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30897/ELGP5_FR.pdf

⁶⁷ <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>

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

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 neutre⁶⁸ 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.

Annexe C – L'élection du gouvernement

Les errements actuels

Dans la plupart des pays européens, le gouvernement résulte d'élections au parlement, en un ou deux tours. Le chef de l'Etat ou le président désigne alors un des vainqueurs des élections, le leader du parti arrivé en tête ou dans une position favorable, pour former le gouvernement, à partir de députés nouvellement élus. Candidats au parlement, ces députés se retrouvent donc au gouvernement, un autre pouvoir ! Qui plus est, en l'absence d'une majorité absolue, la composition du nouveau gouvernement résulte de tractations entre le parti arrivé en tête et un autre ou d'autres partis, ces tractations pouvant durer des mois et même ne pas aboutir (Belgique) ou au risque de nouvelles élections (Espagne). Participants à des élections législatives pour désigner un parlement, les citoyens se retrouvent donc avec un gouvernement dont ils ne connaissent la composition qu'après les élections !

La séparation des pouvoirs devrait se retrouver dans le système électoral : les élections législatives servant à désigner un parlement et les élections du gouvernement, à désigner un gouvernement dont les ministres seraient connus avant le vote.

La désignation du gouvernement : entre instabilité, efficacité et consensus

Dans les errements actuels des démocraties parlementaires européennes, 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 !

68

<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*.

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...

Le modèle britannique : efficacité et clarté

Noter le mode britannique qui fait que le parti qui gagne les élections à la chambre des communes, qu'il soit minoritaire ou majoritaire, remporte à la fois la majorité au parlement et le leader du parti devient, s'il est lui aussi élu, chef du gouvernement sans avoir à négocier de coalition dans la mesure où il désigne les ministres parmi les parlementaires élus de son parti, ou aussi, des membres non élus de son parti.

À l'inverse, le système britannique (et plus largement le modèle de Westminster) offre une stabilité et une lisibilité accrues :

- Majorité parlementaire = majorité gouvernementale :
 - Le parti qui remporte les élections à la Chambre des communes — même avec une majorité relative — obtient automatiquement le pouvoir exécutif.
 - Le leader du parti vainqueur devient Premier ministre, sans négociation de coalition (sauf en cas de hung parliament, rare et géré par des conventions claires).
- Désignation des ministres :
 - Le Premier ministre nomme ses ministres parmi les parlementaires élus de son parti, ou exceptionnellement parmi des membres non élus (mais responsables devant le Parlement).
 - Avantage : Le gouvernement est cohérent idéologiquement et responsable collectivement devant les électeurs.
- Clarté du mandat :
 - Les citoyens savent dès le soir des élections quel parti gouvernera et quel programme sera appliqué.
 - Moins de surprises : Pas de marchandages post-électoraux, pas de compromis flous entre partis rivaux.

Le modèle suisse : stabilité par le consensus et la collégialité

La Suisse offre un troisième modèle, radicalement différent, qui combine stabilité gouvernementale, représentativité proportionnelle et démocratie consensuelle :

- Gouvernement collégial (Conseil fédéral) :
 - Le Conseil fédéral (exécutif) est composé de 7 membres, issus des principaux partis politiques représentés au Parlement (Assemblée fédérale).
 - Répartition proportionnelle : Les sièges sont attribués en fonction de la force électorale des partis (ex. : 2 sièges pour le parti le plus fort, 1 siège pour les partis plus petits).
 - Élection par le Parlement : Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale (et non nommés par le chef de l'État ou le Premier ministre), ce qui renforce leur légitimité collective.

- Présidence tournante :
 - La présidence du Conseil fédéral (équivalent d'un chef de l'État protocolaire) rotate annuellement parmi ses membres, sans hiérarchie politique.
 - Pas de Premier ministre : Tous les conseillers fédéraux sont égaux en pouvoir, et les décisions sont prises collégialement.
- Stabilité et continuité :
 - Le système suisse évite les crises gouvernementales : le Conseil fédéral reste en place pendant toute la législature (4 ans), même en cas de changement de majorité parlementaire.
 - Compromis permanent : Les partis gouvernent ensemble, ce qui limite les blocages et favorise des politiques consensuelles et prévisibles.
- Démocratie semi-directe :
 - Les citoyens peuvent invalider les lois via des référendums ou proposer des initiatives populaires, ce qui renforce la légitimité des décisions.
 - Exemple : Une réforme agricole ou fiscale peut être soumise au vote populaire, garantissant son acceptation sociale.
- Avantages du modèle suisse :
 - Stabilité : Pas de crise gouvernementale depuis 1848.
 - Représentativité : Tous les grands partis sont représentés dans l'exécutif.
 - Transparence : Les compromis sont négociés publiquement et validés par les citoyens.
- Limites :
 - Lenteur décisionnelle : Le consensus peut ralentir les réformes.
 - Manque de responsabilité individuelle : Aucun « chef » clair pour assumer les échecs.

La référence israélienne

Le seul exemple dans le monde où l'élection d'un premier ministre (pas d'un gouvernement complet) a été tentée est Israël et cette expérience a été abandonnée.

Entre 1996 et 2001, Israël a expérimenté l'élection directe du Premier ministre. La Loi fondamentale de 1992 prévoyait que le Premier ministre était élu lors d'élections nationales directes, égales et secrètes, tandis que les ministres étaient nommés par lui avec approbation de la Knesset. Cette expérience a été abandonnée : Israël est revenu à un système parlementaire classique, où la formation du gouvernement résulte des rapports de force à la Knesset.

Israël a abandonné l'élection directe du Premier ministre parce que la réforme a produit l'effet inverse de celui recherché. L'objectif initial était de **renforcer l'exécutif**, de donner au Premier ministre une légitimité populaire propre et de réduire le chantage des petits partis dans la formation des coalitions. Mais le système israélien conservait en même temps une Knesset élue à la proportionnelle intégrale. On avait donc deux votes séparés : un vote pour le Premier ministre et un vote pour les partis à la Knesset. La réforme, adoptée en 1992 et appliquée à partir de 1996, a été abrogée en 2001 ; la Loi fondamentale actuelle prévoit à nouveau que le gouvernement exerce ses fonctions en vertu de la confiance de la Knesset⁶⁹.

Le premier problème fut la **fragmentation partisane accrue**. Les électeurs pouvaient voter pour un grand candidat au poste de Premier ministre, puis utiliser leur second bulletin pour un petit parti sectoriel, religieux, communautaire ou idéologique. Cela a affaibli les grands partis

⁶⁹ lawandisrael.org, *Israel – Basic Laws* (<https://www.lawandisrael.org/library/topical/israel-law/>).

au lieu de les renforcer. Le Premier ministre élu directement disposait donc d'une légitimité personnelle, mais pas nécessairement d'une majorité parlementaire solide.

Le deuxième problème fut la **contradiction institutionnelle** : le Premier ministre était élu par le peuple, mais il devait quand même gouverner avec une coalition parlementaire. Il n'était donc ni un vrai président, comme aux États-Unis ou au Brésil, ni un Premier ministre parlementaire classique. Le système ajoutait une légitimité directe sans lui donner les moyens parlementaires correspondants. Des analyses du cas israélien soulignent que l'expérience a voulu renforcer la direction exécutive tout en maintenant l'exigence de confiance parlementaire, ce qui a créé une tension structurelle⁷⁰.

Le troisième problème fut que les **petits partis sont devenus encore plus influents**. Puisque les électeurs pouvaient choisir séparément le Premier ministre et leur parti préféré, les partis de coalition pouvaient exiger davantage de concessions après l'élection. Le chef du gouvernement était élu directement, mais restait dépendant de formations minoritaires pour obtenir et conserver une majorité à la Knesset.

Le quatrième problème fut l'**instabilité gouvernementale**. La réforme devait stabiliser l'exécutif ; elle a contribué à complexifier la relation entre le Premier ministre, sa coalition et la Knesset. L'expérience israélienne est souvent citée comme un exemple de conséquences non voulues d'une réforme institutionnelle : au lieu de rationaliser le parlementarisme, elle a rigidifié le système sans lui donner une majorité claire⁷¹.

En résumé, Israël n'a pas vraiment abandonné « l'élection du gouvernement » — les ministres n'étaient pas élus directement — mais **l'élection directe du Premier ministre**. La raison centrale est celle-ci : dans un système proportionnel très fragmenté, l'élection directe du chef du gouvernement ne suffit pas à produire une majorité gouvernementale. Elle peut même encourager les citoyens à dissocier leur vote : un vote « national » pour le Premier ministre, un vote « identitaire » ou « sectoriel » pour la Knesset.

Mais le concept de l'élection du Parlement peut néanmoins être reprise avec la correction nécessaire du défaut qui n'est pas rhédibitoire.

L'élection

Le principe

Pour pallier aux défauts analysés sans reproduire les inconvénients de l'expérience israélienne, nous considérerons l'élection simultanée :

- Du parlement
- Du gouvernement (complet, pas seulement du premier ministre).

Nous lui associerons aussi la validation du budget présenté par les partis lors de ces élections. Soit un package complet qui contraindra les partis à préparer soigneusement leur programme global avant l'élection et ce qui évitera l'improvisation et les blocages après l'élection. Les électeurs voteront alors sur des bases bien décrites et non pas sur des promesses électorales plus ou moins crédibles.

Le système pourrait être formulé ainsi : lors de l'élection parlementaire, chaque parti ou coalition présente simultanément :

- une liste de candidats au Parlement ;

⁷⁰ ecpr.eu, *The Impact of Direct Prime Minister Elections on Cabinet ...* (<https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/88116>).

⁷¹ Journal of Democracy, *Why Direct Election Failed in Israel* (<https://www.journalofdemocracy.org/articles/why-direct-election-failed-in-israel/>).

- une équipe gouvernementale complète ;
- un programme d'orientations ;
- une architecture ministérielle conforme à la Constitution (voir schéma p. xxx)..

Le vote aura donc deux effets liés :

- déterminer la composition du Parlement ;
- déterminer le parti ou la coalition habilité à former le gouvernement.

L'élection du parlement

L'élection du gouvernement sera associée à l'élection du Parlement, sur un mode assez classique. Les partis présentent des listes de candidats députés qui sont à « ticker » : le citoyen électeur peut d'abord choisir sa liste et ensuite, indiquer les candidats pour lesquels il a une préférence - indiquer une préférence par un tick plutôt qu'« éliminer » par un tick. Les candidats ayant le plus de préférences (de ticks) sont élus en priorité selon les résultats de la liste, soit un scrutin strictement proportionnel (et même doublement proportionnel). Le système de « ticks » permet d'éviter l'effet « position éligible » où les candidats en premières positions sont parfois assurés d'être élus (Noter qu'un électeur peut ne ticker aucun candidat, ou tous, ce qui revient au même).

Une liste à « ticker » correspond à une forme de **liste ouverte**. Le citoyen choisira d'abord une liste politique, puis pourrait cocher certains candidats de cette liste pour influencer leur ordre d'élection. Exemple :

- le Pays ou la circonscription élit N députés ;
- la liste A présente N ou davantage de candidats ;
- l'électeur choisit la liste A ;
- il peut cocher de 0 à N candidats préférés ;
- s'il ne coche personne, il accepte l'ordre proposé par la liste ;
- s'il coche tous les candidats, cela revient aussi à accepter la liste dans son ensemble ;
- s'il coche quelques noms, il donne une préférence interne.

La règle « 0 ou N ticks ont le même effet » est logique : dans les deux cas, l'électeur ne modifie pas la hiérarchie interne. Ce système a plusieurs avantages :

- il maintient une lisibilité partisane ;
- il évite une personnalisation excessive ;
- il permet aux citoyens de corriger l'ordre imposé par les appareils de parti ;
- il renforce la responsabilité individuelle des députés.

L'élection du gouvernement

Lors de l'élection des parlementaires (des « législatives »), les partis présentent non seulement des candidats à la députation, mais aussi une proposition de gouvernement qui mettra en œuvre leur programme du parti qui obtient la majorité. Cette disposition permettra de séparer formellement Parlement et gouvernement et de donner aux citoyens une visibilité directe sur l'équipe gouvernementale avant le vote. Cette disposition limitera aussi le présidentialisme personnel.

Lors de l'élection, les partis présentent des équipes gouvernementales nominales complètes pour le premier ministres, les autres grands ministres et les ministres : si elle est élue, la liste ne fait pas l'objet de tractation de coalition parfois très longues et qui n'aboutissent pas

toujours. Les électeurs votent donc pour un gouvernement connu par avance, pas lors de l'annonce de l'aboutissement des négociations et son lot habituel de ministres-surprise. Les électeurs peuvent baser leur choix une compétence minimale ou expérience publique, le respect de la parité homme-femmes et les déclaration de conflits d'intérêts. L'obligation de présenter une liste complète empêche les partis de ne présenter qu'un chef charismatique : ils doivent montrer une **capacité collective de gouvernement**.

Pour que la séparation des pouvoirs soit réelle, la candidature à un poste gouvernemental est strictement incompatible avec le mandat parlementaire : un candidat au gouvernement ne peut pas être candidat à la députation pendant le même scrutin. Noter que contrairement à la liste de députés, le choix du gouvernement est global, sans possibilité de « ticks ».

Le gouvernement ne sera donc pas désigné par le Parlement après négociation ; il serait **pré-désigné par l'élection**. Même si les parlementaires et les ministres sont issus d'un même parti, cela conserve une séparation plus nette que le parlementarisme classique, car le gouvernement ne naît pas d'un marchandage parlementaire postérieur. Mais cela évite aussi l'élection d'un président solitaire, puisque c'est une **équipe gouvernementale** qui est proposée.

La proposition selon laquelle le **gouvernement serait celui présenté par le parti arrivé en tête** est simple et lisible, mais elle pose une question : arrivé en tête en voix, ou en sièges ? Il faudra choisir l'un des deux critères.

- Option A — Parti arrivé en tête en voix
 - Avantage : légitimité électorale directe.
 - Inconvénient : il peut ne pas disposer du plus grand groupe parlementaire si la répartition territoriale des sièges produit un effet différent.
- Option B — Parti arrivé en tête en sièges
 - Avantage : cohérence avec le Parlement.
 - Inconvénient : le parti arrivé en tête en sièges peut ne pas être celui qui a reçu le plus de voix.

Même s'il a été élu en même temps que le gouvernement, le programme gouvernemental reste à approuver par le parlement avant application effective. Dans la recherche d'un compromis aussi large que possible, le parlement peut proposer des amendements (plus particulier les partis non-gouvernementaux). Toutefois, en cas d'absence de majorité pour ces amendements, le gouvernement élu peut imposer de faire appliquer le programme et le budget pour lequel il a été élu. Cette disposition a pour finalité de résoudre des blocages et l'absence de décision.

On peut répondre oui, mais alors il faut organiser le système comme un **régime d'exécutif minoritaire garanti**, avec un gouvernement stable mais un Parlement capable de refuser ses lois, ses budgets ou ses plans.

Le texte institutionnel

Article — Élection simultanée du Parlement et du gouvernement

Lors de l'élection générale, chaque parti ou coalition présentant des candidats au Parlement peut déposer une équipe gouvernementale complète, conforme à l'architecture ministérielle fixée par la Constitution.

L'électeur vote pour une liste parlementaire. Ce vote vaut également soutien à l'équipe gouvernementale présentée par cette liste.

Les députés sont élus selon un scrutin de liste ouvert. L'électeur peut exprimer des préférences individuelles au sein de la liste choisie, dans la limite du nombre de sièges à

pourvoir. L'absence de préférence ou l'expression d'une préférence pour l'ensemble des candidats maintient l'ordre de présentation de la liste.

L'équipe gouvernementale présentée par la liste ou coalition arrivée en tête est appelée à former le gouvernement.

Les membres du gouvernement ne peuvent exercer simultanément un mandat parlementaire.

Le gouvernement présente au Parlement, dans un délai fixé par la loi organique, son programme d'action, son projet budgétaire et les plans d'exécution des orientations prioritaires.

Le parti ou la coalition arrivé en deuxième position dispose d'un statut d'opposition principale et participe, à titre consultatif, aux organes de contrôle, d'évaluation et de contradiction prévus par la loi organique.

Les avantages du modèle

Ce système aura plusieurs forces :

- il donne aux électeurs une vision claire du gouvernement possible ;
- il évite les coalitions négociées après l'élection sans mandat explicite ;
- il limite la personnalisation présidentielle ;
- il maintient un Parlement fort ;
- il rend les partis responsables de leur équipe, pas seulement de leur programme ;
- il permet une séparation plus nette entre députés et ministres ;
- il s'articule bien avec la distinction loi/règlement et orientation/plan d'action.

Le risque du budget

Le risque principal à verrouiller n'est pas la formation du gouvernement ; c'est le vote du budget. Si le gouvernement arrivé en tête ne dispose pas d'une majorité parlementaire, le Parlement peut bloquer : le budget étatique ; les enveloppes coordonnées État-Pays ; les mécanismes de péréquation ; les plans d'action ; les règlements soumis à confirmation.

Il faut donc prévoir une procédure de conciliation. Par exemple :

- Le gouvernement présente son budget (celui sur lequel il a été élu)
- Le Parlement peut l'amender ou le rejeter.
- Si le budget est rejeté une deuxième fois, le gouvernement peut imposer le budget sur lequel il a été élu. (une forme de « 49.3 » avec la légitimité de l'élection).

Cela évite qu'un gouvernement minoritaire soit paralysé durablement.

Les risques résiduels

Aucune architecture institutionnelle n'est parfaite sans risques résiduels.

- Risque 1 — Gouvernement minoritaire permanent. Si le premier parti est très loin de la majorité, il peut être élu à la tête du gouvernement mais incapable de faire voter ses textes.
- Risque 2 — Effet de prime excessive au premier parti. Si l'on donne automatiquement le gouvernement au premier parti, on favorise le vainqueur relatif.
- Risque 3 — Fragmentation des listes. Beaucoup de partis peuvent présenter des équipes gouvernementales, ce qui rend l'offre confuse.

- Risque 4 — Gouvernement sans soutien parlementaire sur le budget : dans la mesure où le programme et le budget sont présentés au moment de l'élection, le risque est atténué.

Le gouvernement n'est pas élu séparément du Parlement par un scrutin distinct ; il est préconstitué et attaché à l'offre parlementaire. Le vote pour une liste parlementaire vaut soutien à l'équipe gouvernementale correspondante. L'équipe arrivée en tête gouverne.

Les citoyens élisent en même temps une majorité parlementaire potentielle et une équipe gouvernementale identifiable ; le Parlement conserve la loi, les orientations et le budget ; le gouvernement reçoit un mandat d'exécution, de réglementation et de planification.

Si l'on veut éviter les effets pervers de la proportionnelle israélienne, il faut que la logique de coalition soit **préélectorale**, non **postélectorale**. Le modèle n'est pas exactement britannique, mais il emprunte au modèle britannique son principal effet politique : **la pression vers le regroupement avant le scrutin**. Dans un système « **winner takes all** », ou plus largement dans un système où le vainqueur arrivé en tête obtient le gouvernement, les partis ont intérêt à ne pas se présenter dispersés s'ils veulent gouverner.

La proportionnelle et majorité

La coalition avant l'élection

La proportionnelle israélienne classique produit souvent ceci :

Les partis se présentent séparément → les électeurs dispersent leurs voix → aucun parti n'a de majorité → les coalitions se négocient après l'élection.

Le problème est alors que le citoyen ne sait pas exactement, au moment du vote, quel gouvernement sortira du scrutin. De petits partis peuvent devenir indispensables après coup et obtenir un poids disproportionné. Notre modèle cherche au contraire à produire ceci :

Les partis doivent se regrouper avant l'élection → ils présentent une équipe gouvernementale commune → les électeurs savent quelle coalition prétend gouverner → le parti ou la coalition arrivé en tête forme le gouvernement.

C'est beaucoup plus lisible démocratiquement. La différence centrale, c'est la coalition avant et non pas après l'élection

Le petit parti

Le petit parti peut se présenter, mais il ne peut pas facilement gouverner. Un petit parti doit pouvoir présenter une liste parlementaire et même une équipe gouvernementale. Cela respecte le pluralisme. Mais s'il reste seul, il assume le risque :

- d'obtenir peu de députés ;
- de ne pas participer au gouvernement ;
- de peser seulement dans le débat parlementaire ;
- de ne pas accéder aux fonctions exécutives.

Il n'est donc pas interdit, mais il est incité à choisir :

Choix du petit parti	Conséquence
Se présenter seul	visibilité idéologique, mais faible chance de gouverner
Rejoindre une coalition avant l'élection	influence sur le programme et possible participation gouvernementale
Attendre après l'élection	peu d'effet si les règles favorisent le vainqueur préélectoral

Le système pousserait donc les petits partis à négocier **avant** le vote, sous les yeux des électeurs, plutôt qu'après.

Le grand parti

Le grand parti a intérêt à former une coalition avant. Un grand parti qui veut arriver en tête aura intérêt à agréger autour de lui :

- des partis voisins ;
- des sensibilités territoriales ;
- des courants spécialisés ;
- des partenaires sociaux ou écologistes ;
- des formations minoritaires mais utiles électoralement.

Mais il devra le faire avant l'élection, en présentant :

- une liste ou des listes apparentées ;
- une équipe gouvernementale commune ;
- un programme commun ;
- une répartition ministérielle annoncée ;
- éventuellement des engagements sur les compétences intégrées, coordonnées et concertées.

Cela rend l'offre politique plus claire. Dans notre architecture, chaque coalition devrait présenter une équipe gouvernementale compatible avec les grands pôles ministériels que vous avez définis : Premier, Économie, Territoire, Solidarité, Culture, etc.

Israël, l'exemple et le contre-exemple

Israël a été un contre-exemple parce que la proportionnelle intégrale a permis à de nombreux partis de se maintenir séparément jusqu'au scrutin, puis de négocier ensuite leur participation gouvernementale.

Même lorsque le Premier ministre était élu directement, les électeurs pouvaient voter pour un candidat au poste de Premier ministre tout en donnant leur vote parlementaire à un petit parti. Cela a renforcé la fragmentation au lieu de la réduire.

Le système devrait éviter cela si le vote pour la liste parlementaire emporte aussi soutien à l'équipe gouvernementale correspondante. Autrement dit : **pas de dissociation entre vote parlementaire et vote gouvernemental**. C'est le point décisif.

L'efficacité anglo-saxonne

Le modèle ne serait pas purement britannique, car le Royaume-Uni repose surtout sur le scrutin uninominal majoritaire par circonscription, qui transforme souvent une pluralité de voix en majorité parlementaire. Le modèle sera plutôt : **proportionnel ou semi-proportionnel pour représenter les citoyens ; majoritaire pour déterminer l'équipe gouvernementale**. Ce compromis permettrait :

- la représentation parlementaire de plusieurs courants ;
- l'identification claire du gouvernement avant le vote ;
- l'incitation aux coalitions préélectorales ;
- la limitation des marchandages postélectorales ;
- une séparation plus nette entre Parlement et Gouvernement.

Règle institutionnelle

Les partis et coalitions présentant des candidats au Parlement peuvent déposer une équipe gouvernementale avant l'élection.

Les coalitions gouvernementales doivent être déclarées avant le scrutin. Aucune coalition postérieure au scrutin ne peut modifier l'équipe gouvernementale soumise aux électeurs, sauf dans les cas prévus par la Constitution.

Le gouvernement est formé par l'équipe présentée par la liste ou coalition arrivée en tête, sous réserve des seuils de légitimité fixés par la loi organique.

Les partis qui n'ont pas participé à une coalition gouvernementale déclarée avant l'élection ne peuvent intégrer le gouvernement en cours de mandat, sauf nouvelle élection ou approbation parlementaire qualifiée.

Cette dernière règle est importante : elle décourage les petits partis de se réserver pour vendre leur soutien après le scrutin.

La finalité

Pluralisme parlementaire, coalition gouvernementale préélectorale, exécutif du vainqueur, opposition institutionnalisée, budget sous contrôle parlementaire. C'est une alternative à deux modèles imparfaits :

- le modèle britannique pur, très gouvernable mais parfois peu proportionnel ;
- le modèle israélien, très proportionnel mais très fragmenté.

Le modèle cherchera un point d'équilibre : **forcer la clarté gouvernementale avant l'élection, tout en conservant une représentation parlementaire plus fine que le « winner takes all » britannique.**

Professionnaliser les partis professionnels

De l'idéologie au management

Un parti ou une coalition ne devrait plus promettre abstraitement des droits, des politiques publiques ou des baisses d'impôts sans montrer immédiatement :

- combien cela coûte ;
- quels impôts financent quoi ;
- quelle part relève du budget étatique ;
- quelle part relève des budgets paysaux ;
- quelles compétences sont intégrées, coordonnées ou concertées ;
- quels investissements sont prioritaires ;
- quelles économies sont prévues ;
- quel niveau de dette est accepté.

Cela renforcera considérablement la sincérité démocratique. La formule devient :

- Le Parlement proposé dit ce qui doit être voulu.
- Le gouvernement proposé dit qui exécutera.
- Le budget proposé dit avec quels moyens.

Le budget, révélateur de la compétence

Chaque parti ou coalition devrait déposer avant l'élection un **projet budgétaire de mandature** qui comprendra :

Élément	Contenu
Budget étatique	défense, diplomatie, justice, sécurité nationale, dette, péréquation, fiscalité climatique, grandes infrastructures
Budgets coordonnés	santé, logement, transports, énergie, numérique, environnement, emploi, formation
Cadre des budgets paysaux	fiscalité de Pays, dotations, péréquation, limites d'endettement
Fiscalité	impôts maintenus, créés, supprimés, taux ou fourchettes
Dépenses nouvelles	politiques nouvelles, investissements, plans d'action
Économies	réorganisations, suppressions, simplifications
Dette	plafond de déficit, trajectoire d'endettement
Péréquation	mécanisme entre Pays riches et Pays moins riches
Indicateurs	résultats attendus par politique publique

Le budget électoral ne devrait pas être aussi détaillé qu'une loi de finances annuelle, mais il devrait être assez précis pour être vérifiable.

L'autorité indépendante d'évaluation

Pour que cela fonctionne, il faudrait probablement une **autorité budgétaire indépendante**, ou une Cour d'évaluation financière, la Cour des comptes ou ministère de l'évaluation du pouvoir de la justice, chargée d'examiner les budgets électoraux avant le scrutin. Elle ne dirait pas : « ce programme est bon ou mauvais ». Elle dirait :

- les hypothèses sont-elles crédibles ?
- les dépenses sont-elles chiffrées ?
- les recettes sont-elles cohérentes ?
- les effets sur la dette sont-ils calculés ?
- la péréquation est-elle financée ?
- les compétences transférées aux Pays sont-elles accompagnées des moyens correspondants ?
- les impôts annoncés sont-ils juridiquement possibles ?
- les économies annoncées sont-elles documentées ?

Ce contrôle éviterait les budgets électoraux purement fictifs.

Formulation constitutionnelle

Article — Présentation budgétaire des offres électorales

Tout parti ou coalition présentant une liste parlementaire et une équipe gouvernementale dépose, avant l'élection générale, un projet budgétaire de mandature.

Ce projet expose les recettes, les dépenses, les investissements, les économies, les règles fiscales, la trajectoire d'endettement et les mécanismes de péréquation proposés pour la durée du mandat.

Il distingue les crédits relevant du budget étatique, les crédits relevant des compétences coordonnées entre l'État et les Pays, et les orientations applicables aux budgets paysaux.

Une autorité indépendante en vérifie la cohérence, la sincérité et la soutenabilité, sans se prononcer sur l'opportunité politique des choix proposés.

Après l'élection, le gouvernement issu de la liste ou coalition arrivée en tête présente au Parlement un projet de budget initial conforme au projet budgétaire de mandature, sauf circonstances nouvelles dûment motivées.

Pas de gouvernement sans budget ; pas de programme sans financement ; pas de subsidiarité sans répartition budgétaire explicite.

Annexe D – Le droit et le règlement

Si la loi (le droit) pose une norme de principe, l'application concrète nécessite beaucoup de précision.

Le droit est l'apanage du Parlement : il exprime la ligne selon laquelle doivent agir l'Etat lui-même, les entreprises et les citoyens. Le gouvernement traduit ensuite le droit en réglementation applicable. La justice évalue ensuite s'il y a infraction par rapport à la réglementation.

Nous illustrerons cette démarche par quelques exemples.

Les exemples

Exemple 1, médecine : limiter l'acharnement thérapeutique

Cet exemple oblige à distinguer le principe éthique, la règle juridique et le protocole médical.

Niveau	Exemple
Objectif parlementaire	Garantir la dignité du patient et éviter les traitements disproportionnés ou inutiles.
Loi	Aucun patient ne peut être soumis à des actes médicaux constituant une obstination thérapeutique déraisonnable. Toute décision de limitation ou d'arrêt de traitement doit respecter la volonté du patient, son intérêt médical, la collégialité de la décision et la traçabilité du processus.
Règlement	Définition de la procédure collégiale ; composition minimale de l'équipe consultée ; délai de consultation de la famille ou de la personne de confiance ; contenu obligatoire du dossier médical ; modalités de recueil des directives anticipées ; recours éventuel ; contrôle par une autorité médicale ou éthique.
Contrôle parlementaire	Vérifie que le règlement ne transforme pas le principe de dignité en protocole automatique, ni ne donne un pouvoir excessif à l'hôpital, à la famille ou à l'administration.

Le Parlement n'écrit pas le détail de chaque procédure hospitalière. Mais il dit ce qui est juridiquement interdit, permis ou obligatoire. Le gouvernement, lui, transforme ce droit en protocole applicable.

Exemple 2, Assurance : rendre les prestations comparables

C'est un bon exemple de traduction réglementaire d'un droit à l'information claire.

Niveau	Exemple
Objectif parlementaire	Permettre aux citoyens de comparer facilement les assurances les plus

	courantes.
Loi	Tout contrat d'assurance destiné aux particuliers doit présenter ses garanties, exclusions, franchises, délais de carence et plafonds d'indemnisation dans un format normalisé, sincère et comparable.
Règlement	Création d'une fiche standardisée obligatoire ; définition des catégories de garanties ; exemples-types d'indemnisation ; obligation d'afficher le reste à charge ; simulateur comparatif ; taille minimale des caractères ; ordre obligatoire des rubriques ; sanctions en cas de présentation trompeuse.
Contrôle parlementaire	Vérifie que le règlement rend réellement la comparaison possible et ne se limite pas à une information juridiquement exacte mais incompréhensible.

Exemple concret : pour une assurance habitation, le règlement pourrait imposer trois scénarios comparatifs : dégât des eaux, cambriolage, incendie partiel. Chaque assureur devrait indiquer, pour ces cas-types, la prime annuelle, la franchise, le délai d'indemnisation, le plafond et les exclusions principales.

La loi dit : **le citoyen doit pouvoir comparer**. Le règlement dit : **voici le tableau comparatif obligatoire**.

Exemple 3, Réseaux sociaux : majorité numérique et accord parental

Le principe peut être formulé sans fixer ici le seuil définitif.

Niveau	Exemple
Objectif parlementaire	Protéger les mineurs en ligne sans exclure abusivement les adolescents de l'espace numérique.
Loi	L'inscription d'un mineur à un réseau social est subordonnée à la vérification de son âge. En dessous d'un âge fixé par la loi, l'accord parental est requis. Les plateformes doivent garantir une vérification proportionnée, protectrice des données personnelles et contrôlable par l'autorité compétente.
Règlement	Méthodes admises de vérification d'âge ; niveau de preuve exigé ; procédure de consentement parental ; durée de conservation des preuves ; interdiction de collecter certaines données ; audit des plateformes ; mécanisme de retrait du consentement ; sanctions graduées.
Contrôle parlementaire	Vérifie que le règlement ne crée ni surveillance généralisée, ni simple déclaration d'âge sans effet réel.

Cet exemple est très révélateur, parce que le règlement peut dénaturer la loi dans deux directions opposées : soit il est trop faible et ne protège personne, soit il est trop intrusif et organise une collecte excessive de données d'identité.

Le Parlement devrait donc contrôler la fidélité du règlement à un équilibre : **protection des mineurs / protection de la vie privée / faisabilité technique**.

Exemple 4, Logement : droit à un logement décent

Niveau	Exemple
Objectif parlementaire	Garantir que tout logement loué respecte des conditions minimales de dignité, de sécurité et de performance.
Loi	Un logement ne peut être loué s'il présente un risque pour la santé ou la sécurité de ses occupants, ou s'il ne respecte pas les critères minimaux de décence fixés par la loi.
Règlement	Surface minimale ; ventilation ; chauffage ; humidité ; diagnostic électrique ; seuils de performance énergétique ; procédure de signalement ; délais de mise en conformité ; suspension du loyer en cas de non-conformité grave.
Contrôle parlementaire	Vérifie que les critères réglementaires sont assez protecteurs, mais aussi applicables par les propriétaires, les collectivités et les services de contrôle.

C'est un bon exemple parce que la loi ne peut pas définir chaque norme technique de ventilation ou d'isolation ; le règlement le peut.

Exemple 5, Éducation : égalité d'accès aux ressources scolaires

Niveau	Exemple
Objectif parlementaire	Garantir à tous les élèves un accès équitable aux ressources fondamentales d'apprentissage.
Loi	Tout élève doit avoir accès, dans des conditions équitables, aux manuels, outils numériques, équipements pédagogiques et accompagnements nécessaires à sa scolarité obligatoire.
Règlement	Liste minimale des ressources ; ratio d'équipement numérique ; calendrier de distribution ; prise en charge financière ; règles pour les élèves handicapés ; normes d'accessibilité ; indicateurs de suivi par établissement.
Contrôle parlementaire	Vérifie que le règlement ne crée pas seulement un droit abstrait, mais une obligation mesurable.

Ici, le règlement traduit le droit en indicateurs concrets : combien d'équipements, dans quels délais, pour quels publics, avec quel financement.

Exemple 6, Alimentation : transparence sur l'origine et la composition

Niveau	Exemple
Objectif parlementaire	Garantir une information loyale du consommateur.
Loi	Le consommateur doit recevoir une information claire, sincère et compréhensible sur l'origine, la composition et les caractéristiques essentielles des produits alimentaires.
Règlement	Format de l'étiquette ; taille minimale des mentions ; ordre des informations ; seuils de tolérance ; affichage de l'origine des ingrédients principaux ; règles pour la restauration collective ; modalités de contrôle.
Contrôle parlementaire	Vérifie que la réglementation ne dilue pas le principe dans des mentions trop complexes ou illisibles.

Là encore, le Parlement fixe un droit ; le gouvernement impose des formats concrets.

Exemple 7, Travail : droit à la déconnexion

Niveau	Exemple
Objectif parlementaire	Protéger la santé des salariés et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.
Loi	Tout salarié bénéficie d'un droit à la déconnexion en dehors de son temps de travail, sauf nécessité exceptionnelle encadrée.
Règlement	Plages minimales de repos numérique ; obligations des employeurs ; paramétrage des outils professionnels ; registre des sollicitations exceptionnelles ; compensation éventuelle ; contrôle par l'inspection du travail.
Contrôle parlementaire	Vérifie que le règlement ne se contente pas d'une charte symbolique, mais crée des obligations vérifiables.

Cet exemple est utile parce qu'il montre comment un droit assez général peut devenir une procédure concrète.

Exemple 8, Données personnelles : droit à l'effacement effectif

Niveau	Exemple
Objectif parlementaire	Donner aux citoyens une maîtrise réelle de leurs données.
Loi	Toute personne peut obtenir l'effacement de ses données personnelles lorsqu'elles ne sont plus nécessaires, lorsqu'elle retire son consentement ou lorsqu'un traitement est illicite.
Règlement	Formulaire standard ; délai maximal de réponse ; preuve d'effacement ; notification aux sous-traitants ; exceptions ; procédure de recours ; audit des grandes plateformes.
Contrôle parlementaire	Vérifie que le droit n'est pas rendu inopérant par des procédures complexes

	ou des délais excessifs.
--	--------------------------

Le bon critère pour choisir les exemples. Les meilleurs exemples sont ceux où la loi peut poser un principe clair, mais où l'application exige des paramètres techniques. Le triptyque fonctionne particulièrement bien dans les domaines suivants :

Domaine	Principe législatif	Traduction réglementaire
Santé	Dignité, consentement, limitation de l'acharnement thérapeutique	Procédure collégiale, traçabilité, recours
Assurance	Comparabilité et loyauté des contrats	Fiches standardisées, scénarios-types
Réseaux sociaux	Protection des mineurs	Vérification d'âge, accord parental, audits
Logement	Décence et sécurité	Seuils techniques, diagnostics, délais
Éducation	Égalité d'accès	Dotations minimales, indicateurs
Travail	Santé et repos	Procédures internes, contrôles
Données	Maîtrise par le citoyen	Délais, formulaires, preuves

La loi crée le droit et fixe ses limites ; le règlement rend ce droit applicable, vérifiable et contrôlable.

Dans le modèle, le contrôle parlementaire du règlement devient alors une garantie : le gouvernement ne doit ni affaiblir la loi par un règlement trop vague, ni la durcir par un règlement qui ajouterait des contraintes non voulues par le Parlement.

Le règlement

En partant de l'hypothèse qu'un article législatif aurait déjà posé le principe suivant :

Tout salarié bénéficie d'un droit à la déconnexion en dehors de son temps de travail, sauf nécessité exceptionnelle encadrée.

Voici une proposition de texte réglementaire complet, rédigé comme un décret ou une section réglementaire insérée dans un code du travail fictif.

Projet de règlement relatif au droit à la déconnexion et au repos numérique des salariés

Préambule : — Identification du droit explicite

Le présent règlement s'applique au droit au repos numérique reconnu à tout salarié par l'article X de la loi Y. Il en précise les conditions d'exercice, les obligations opérationnelles des employeurs, les modalités de contrôle et les mécanismes de compensation.

Règle 1 — Objet

Le présent règlement fixe les modalités d'application du droit à la déconnexion des salariés en dehors de leur temps de travail.

Il détermine notamment les plages minimales de repos numérique, les obligations des employeurs, les règles de paramétrage des outils professionnels numériques, les conditions de recours aux sollicitations exceptionnelles, les modalités de compensation éventuelle ainsi que les conditions de contrôle par l'inspection du travail.

Règle 2 — Définitions

Pour l'application du présent règlement, on entend par :

1. **Repos numérique** : toute période pendant laquelle le salarié n'est pas tenu de consulter, recevoir, traiter ou répondre à des sollicitations professionnelles transmises par voie numérique.
2. **Outils professionnels numériques** : les messageries électroniques, plateformes collaboratives, applications de communication instantanée, logiciels de gestion de projet, téléphones professionnels, ordinateurs portables, espaces numériques de travail, systèmes de notification et tout autre outil permettant une sollicitation professionnelle à distance.
3. **Sollicitation professionnelle** : tout message, appel, notification, demande, instruction, relance ou transmission d'information adressé au salarié dans le cadre de son activité professionnelle.
4. **Sollicitation exceptionnelle** : toute sollicitation professionnelle effectuée en dehors des plages habituelles de travail et justifiée par une nécessité grave, urgente, imprévisible ou indispensable à la continuité d'un service essentiel.
5. **Temps de travail habituel** : les horaires résultant du contrat de travail, de l'accord collectif applicable, du règlement intérieur, du planning communiqué au salarié ou, à défaut, des horaires normalement pratiqués dans l'entreprise ou le service.

Règle 3 — Principe général

Aucun salarié ne peut être sanctionné, évalué défavorablement, discriminé ou privé d'un avantage professionnel pour n'avoir pas consulté, traité ou répondu à une sollicitation professionnelle reçue pendant une période de repos numérique.

L'absence de réponse à une sollicitation reçue pendant une période de repos numérique ne peut être regardée comme une faute, une insuffisance professionnelle ou un manquement à l'obligation de loyauté, sauf dans les cas de permanence, d'astreinte ou de sollicitation exceptionnelle régulièrement encadrés par le présent règlement.

Règle 4 — Plages minimales de repos numérique

Sauf astreinte, permanence ou situation exceptionnelle prévue au présent règlement, tout salarié bénéficie chaque jour d'une plage minimale de repos numérique continue de **onze heures consécutives**.

Cette plage inclut, sauf organisation particulière du temps de travail, la période comprise entre la fin effective de la journée de travail et le début de la journée de travail suivante.

Tout salarié bénéficie en outre, chaque semaine, d'une période minimale de repos numérique correspondant au repos hebdomadaire applicable dans l'entreprise ou le service.

Lorsque le salarié travaille selon des horaires atypiques, discontinus, de nuit, par roulement ou selon un régime de forfait, l'employeur définit des plages équivalentes de repos numérique garantissant une protection effective du temps de repos.

Règle 5 — Interdiction des sollicitations ordinaires pendant le repos numérique

Pendant les plages de repos numérique, l'employeur, les supérieurs hiérarchiques, les services internes et les autres salariés s'abstiennent d'adresser au salarié des sollicitations professionnelles ordinaires.

Les messages préparés pendant ces périodes doivent, lorsque l'outil le permet, faire l'objet d'un envoi différé jusqu'à la reprise normale du travail.

Les sollicitations adressées par erreur pendant une plage de repos numérique ne peuvent créer aucune obligation de réponse immédiate pour le salarié destinataire.

Règle 6 — Obligations générales de l'employeur

L'employeur prend toutes mesures nécessaires pour garantir l'effectivité du droit à la déconnexion.

À ce titre, il doit notamment :

1. informer les salariés des plages de repos numérique applicables ;
2. définir les règles d'usage des outils professionnels numériques ;
3. prévenir les sollicitations récurrentes hors temps de travail ;
4. paramétrer les outils numériques afin de limiter les notifications pendant les périodes de repos ;
5. former les responsables hiérarchiques aux règles relatives au droit à la déconnexion ;
6. mettre à disposition des salariés un dispositif simple de signalement des sollicitations abusives ou répétées ;
7. conserver les informations nécessaires au contrôle des sollicitations exceptionnelles ;
8. intégrer le respect du repos numérique dans l'évaluation des pratiques managériales.

Règle 7 — Charte ou accord interne

Dans les entreprises ou services dépassant un seuil fixé par arrêté, l'employeur établit, après consultation des représentants du personnel lorsqu'ils existent, une charte ou un accord relatif au droit à la déconnexion.

Ce document précise notamment :

1. les plages de repos numérique applicables ;
2. les modalités d'envoi différé des courriels et messages professionnels ;
3. les règles applicables aux réunions à distance ;
4. les conditions d'usage des téléphones professionnels ;
5. les procédures applicables en cas d'urgence ;
6. les modalités de compensation des sollicitations exceptionnelles ;
7. les voies de signalement ouvertes aux salariés ;
8. les modalités de suivi annuel de l'application du droit à la déconnexion.

Règle 8 — Paramétrage des outils numériques

L'employeur configure les outils professionnels numériques afin de réduire les sollicitations en dehors du temps de travail.

Lorsque les outils utilisés le permettent, l'employeur met en place :

1. l'envoi différé des messages rédigés hors temps de travail ;
2. la désactivation automatique ou recommandée des notifications pendant les plages de repos numérique ;
3. l'affichage d'un avertissement avant tout envoi réalisé en dehors des horaires habituels ;
4. un message automatique indiquant que le destinataire n'est pas tenu de répondre pendant son temps de repos ;
5. la possibilité pour le salarié de désactiver les notifications professionnelles sur ses appareils personnels ;

6. une distinction visible entre les messages ordinaires et les messages qualifiés d'exceptionnels.

Le paramétrage des outils ne peut avoir pour effet d'empêcher l'exercice d'une activité syndicale, le fonctionnement des institutions représentatives du personnel ou l'accès du salarié aux informations nécessaires à la protection de ses droits.

Règle 9 — Réunions à distance et messages collectifs

Les réunions à distance ne peuvent être programmées pendant les plages de repos numérique du salarié, sauf accord exprès de celui-ci ou nécessité exceptionnelle.

Les messages collectifs adressés à plusieurs salariés doivent être programmés de manière à respecter les plages de repos numérique des destinataires, notamment lorsque ceux-ci relèvent d'horaires, de sites ou de fuseaux horaires différents.

Lorsque l'organisation de l'entreprise impose des échanges internationaux ou interrégionaux, l'employeur définit des règles spécifiques garantissant à chaque salarié une période effective de repos numérique.

Règle 10 — Sollicitations exceptionnelles

Une sollicitation professionnelle peut être adressée à un salarié pendant une période de repos numérique uniquement lorsqu'elle répond à l'une des conditions suivantes :

1. risque grave et imminent pour la sécurité des personnes ;
2. risque grave pour la sécurité des biens, des installations ou des systèmes informatiques ;
3. nécessité de continuité d'un service essentiel ;
4. événement imprévisible susceptible d'entraîner un dommage important pour l'entreprise, les usagers, les clients ou des tiers ;
5. obligation légale ou réglementaire imposant une réaction immédiate.

La sollicitation exceptionnelle doit être strictement nécessaire, proportionnée à la situation et limitée aux personnes dont l'intervention est indispensable.

Elle ne peut être utilisée pour compenser une mauvaise organisation du travail, un défaut d'anticipation, une surcharge structurelle ou une demande ordinaire de productivité.

Règle 11 — Forme des sollicitations exceptionnelles

Toute sollicitation exceptionnelle adressée pendant une période de repos numérique doit, dans la mesure du possible, mentionner :

1. son caractère exceptionnel ;
2. le motif de l'urgence ;
3. l'action attendue du salarié ;
4. le délai de réponse requis ;
5. le nom ou la fonction de la personne à l'origine de la sollicitation.

Lorsque la situation ne permet pas de fournir ces informations immédiatement, elles sont consignées a posteriori dans le registre prévu à la règle 12.

Règle 12 — Registre des sollicitations exceptionnelles

L'employeur tient un registre des sollicitations exceptionnelles réalisées pendant les périodes de repos numérique.

Ce registre mentionne, pour chaque sollicitation :

1. la date et l'heure de la sollicitation ;

2. le salarié ou le service concerné ;
3. l’auteur de la sollicitation ;
4. le motif invoqué ;
5. la nature de l’intervention demandée ;
6. la durée estimée ou réelle de l’intervention ;
7. la compensation accordée, le cas échéant ;
8. les mesures prises pour éviter la répétition de situations similaires.

Le registre est conservé pendant une durée minimale de trois ans.

Il est tenu à la disposition de l’inspection du travail, des représentants du personnel et, pour les informations le concernant, du salarié intéressé.

Règle 13 — Compensation des sollicitations exceptionnelles

Lorsque la sollicitation exceptionnelle donne lieu à une intervention effective du salarié pendant une période de repos numérique, celle-ci ouvre droit à compensation.

La compensation peut prendre la forme :

1. d’un repos équivalent ;
2. d’une majoration de rémunération ;
3. d’une indemnité d’intervention ;
4. d’une adaptation temporaire de la charge de travail ;
5. de toute autre mesure prévue par accord collectif, contrat de travail ou règlement interne.

La compensation doit être proportionnée à la durée, à l’intensité et à la fréquence des sollicitations.

Lorsque les sollicitations exceptionnelles deviennent répétées, l’employeur procède à une révision de l’organisation du travail afin de rétablir le caractère exceptionnel de ces interventions.

Règle 14 — Astreintes et permanences

Les dispositions relatives au repos numérique ne font pas obstacle aux régimes d’astreinte ou de permanence régulièrement prévus par la loi, un accord collectif, le contrat de travail ou l’organisation du service.

Toutefois, l’astreinte ou la permanence doit être définie préalablement, portée à la connaissance du salarié dans un délai raisonnable et donner lieu aux compensations prévues par les textes applicables.

Un salarié qui n’est pas placé en astreinte ou en permanence ne peut être assimilé à un salarié disponible du seul fait qu’il dispose d’un téléphone, d’un ordinateur ou d’un accès à une messagerie professionnelle.

Règle 15 — Protection des salariés

Aucune mesure défavorable ne peut être prise à l’encontre d’un salarié en raison de l’exercice de son droit à la déconnexion.

Sont notamment interdites :

1. les sanctions disciplinaires ;
2. les appréciations défavorables dans l’évaluation professionnelle ;
3. les refus de promotion ;
4. les pertes de prime ;

5. les modifications défavorables d'affectation ;
6. les pressions directes ou indirectes visant à obtenir une disponibilité permanente.

Tout salarié peut signaler une atteinte à son droit à la déconnexion auprès de son employeur, des représentants du personnel ou de l'inspection du travail.

Règle 16 — Obligations des responsables hiérarchiques

Les responsables hiérarchiques veillent au respect effectif du droit à la déconnexion dans leur service.

Ils s'abstiennent de créer, par leurs pratiques de communication, d'évaluation ou d'organisation, une obligation implicite de disponibilité permanente.

L'employeur intègre le respect du droit à la déconnexion dans la formation et l'évaluation des responsables hiérarchiques.

Règle 17 — Suivi annuel

L'employeur établit chaque année un bilan du respect du droit à la déconnexion.

Ce bilan comporte notamment :

1. le nombre de sollicitations exceptionnelles enregistrées ;
2. leur répartition par service ;
3. les motifs les plus fréquents ;
4. les compensations accordées ;
5. les signalements reçus ;
6. les mesures correctrices adoptées ;
7. les éventuelles difficultés d'application.

Ce bilan est communiqué aux représentants du personnel lorsqu'ils existent et tenu à la disposition de l'inspection du travail.

Règle 18 — Contrôle par l'inspection du travail

L'inspection du travail peut demander communication :

1. de la charte ou de l'accord relatif au droit à la déconnexion ;
2. des règles internes d'usage des outils numériques ;
3. des paramètres applicables aux outils professionnels numériques ;
4. du registre des sollicitations exceptionnelles ;
5. du bilan annuel prévu à la règle 17 ;
6. de tout document permettant d'apprécier l'effectivité du droit à la déconnexion.

L'inspection du travail peut adresser à l'employeur des observations, recommandations ou mises en demeure lorsque les pratiques constatées portent atteinte au repos numérique des salariés.

Règle 19 — Mesures correctrices

Lorsque des manquements répétés sont constatés, l'employeur adopte un plan de correction comprenant notamment :

1. la modification des règles internes de communication ;
2. la formation des responsables hiérarchiques ;
3. le renforcement du paramétrage des outils numériques ;
4. la réorganisation des permanences ou astreintes ;

5. la réduction des sollicitations hors temps de travail ;
6. la mise en place d'un suivi spécifique des services concernés.

Ce plan est communiqué aux représentants du personnel lorsqu'ils existent et tenu à la disposition de l'inspection du travail.

Règle 20 — Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur six mois après sa publication.

Les employeurs disposent de ce délai pour adapter leurs outils numériques, établir les documents internes nécessaires, informer les salariés et mettre en place le registre des sollicitations exceptionnelles.

Ce texte illustre bien la distinction : **la loi pose le droit au repos numérique ; le règlement transforme ce droit en obligations vérifiables, procédures concrètes, preuves documentaires, compensations et contrôles.**

Annexe E - La fiscalité

La taxe habitation

Les deux familles fiscales :

1. Les impôts territoriaux, adaptés aux compétences de Pays.
2. Les impôts étatiques ou supra-étatiques, liés à des objectifs communs, uniformes ou internationaux.

Les impôts qui financent les politiques de proximité peuvent être ajustables par les Pays ; les impôts qui répondent à une contrainte générale — climat, défense, dette, justice, diplomatie — doivent rester étatiques, voire internationaux.

Cette distinction correspond à la répartition entre un niveau **État / gouvernement / ministères** et un niveau **Pays / conseil de Pays / gouvernement de Pays**, avec des compétences territoriales différenciées.

1. Taxe foncière et taxe d'habitation : fiscalité de Pays

La **taxe foncière** est un très bon exemple de fiscalité territoriale, parce qu'elle est liée : au territoire ; au logement ; aux équipements publics ; à l'aménagement ; aux services de proximité ; à la valeur d'usage locale ; aux choix politiques locaux.

La **taxe d'habitation**, à restaurer sous une forme modernisée, pourrait aussi jouer ce rôle : elle ne porterait pas seulement sur la propriété, mais sur l'usage résidentiel d'un territoire et des services attachés à cet usage. On pourra donc imaginer :

Impôt	Niveau pertinent	Justification
Taxe foncière	Pays	financement du territoire, logement, équipements, patrimoine, voirie locale
Taxe d'habitation rénovée	Pays	contribution des habitants aux services territoriaux

Taxe de séjour	Pays	tourisme, accueil, équipements touristiques
Redevances d'équipements locaux	Pays	services directement territorialisés

Dans ce modèle, les Pays pourraient ajuster les taux dans des limites fixées par l'État. Cela leur donnerait une vraie capacité politique : un Pays pourrait choisir une politique ambitieuse de logement, de mobilité locale, de patrimoine ou de tourisme, mais il devrait en assumer le coût devant ses habitants.

2. Pourquoi restaurer une taxe d'habitation ? Sa restauration peut se justifier non par nostalgie fiscale, mais par cohérence institutionnelle. Si les citoyens élisent un Conseil de Pays, contrôlent un exécutif de Pays et bénéficient de services de Pays, il est logique qu'ils voient une contribution explicite au budget de Pays. La taxe d'habitation pourrait devenir une **contribution résidentielle de Pays**.

Elle pourrait financer : les services de proximité ; la culture territoriale ; les équipements collectifs ; les mobilités locales ; la vie associative ; certains services sociaux territoriaux ; la participation au budget coordonné santé/logement/transport.

Pour éviter les défauts de l'ancienne taxe d'habitation, elle devrait être modernisée :

Problème à éviter	Correction possible
Injustice entre valeurs cadastrales anciennes	révision périodique des bases
Charge excessive pour les bas revenus	plafonnement selon revenu
Double charge propriétaire / occupant	articulation claire avec taxe foncière
Inégalités entre Pays riches et pauvres	péréquation étatique
Illisibilité	avis fiscal séparant clairement part étatique et part de Pays

3. Taxe climatique : fiscalité uniforme, non territoriale

À l'inverse, une taxe climatique sur le CO₂ ne doit pas dépendre fortement des Pays. Elle répond à une logique différente :

3. le climat est un bien commun global ;
4. une tonne de CO₂ a le même effet atmosphérique quel que soit le territoire ;
5. la taxe doit éviter les distorsions internes ;
6. elle doit idéalement être internationale ou au moins européenne ;
7. son niveau doit être stable, prévisible et commun.

Donc, dans l'architecture :

Fiscalité	Niveau pertinent
CO ₂ / carbone	International, européen ou étatique uniforme
Foncier	Pays
Habitation / résidence	Pays
Séjour touristique	Pays
Revenu / redistribution	État
TVA ou consommation générale	État ou niveau supérieur
Droits de douane / ajustement carbone	International, européen ou étatique externe

La taxe climatique appartient à la catégorie des fiscalités **intégrées** : elle ne doit pas varier selon l'ambition locale du Pays, car son objectif est commun.

4. Principe fiscal général

Les impôts territoriaux financent les compétences de proximité et peuvent varier selon les choix démocratiques des Pays. Les impôts de souveraineté, de redistribution et de protection des biens communs sont fixés au niveau de l'État ou à un niveau supérieur, selon une règle uniforme.

5. Application au triptyque intégré / coordonné / concerté

Type de compétence	Type de fiscalité	Exemples
Intégrée	Fiscalité uniforme	défense, diplomatie, justice, climat, dette, sécurité nationale
Coordonnée	Fiscalité mixte	santé, logement, transports, énergie, numérique, environnement
Concertée	Fiscalité de Pays	tourisme, patrimoine, culture locale, équipements territoriaux, services de proximité

La taxe foncière et la contribution résidentielle relèveraient donc principalement des compétences **concertées** ou de la part territoriale des compétences **coordonnées**.

La taxe CO₂ relèverait d'une compétence **intégrée**, idéalement internationale.

6. Exemple de rédaction institutionnelle

Article — Fiscalité territoriale et fiscalité commune

La fiscalité publique est répartie entre fiscalité étatique, fiscalité de Pays et fiscalité commune supérieure lorsqu'un objectif ne peut être atteint efficacement au seul niveau de l'État.

La fiscalité de Pays finance les compétences concertées et la part territoriale des compétences coordonnées. Elle peut notamment comprendre des impositions foncières, résidentielles, touristiques ou de service, dans les limites fixées par la loi.

La fiscalité étatique finance les compétences intégrées, les mécanismes de solidarité, la péréquation entre Pays et les fonctions de souveraineté.

Les fiscalités relatives aux biens communs globaux, notamment climatiques, sont fixées selon des règles uniformes. Lorsqu'elles portent sur les émissions de gaz à effet de serre, elles ne peuvent varier selon les Pays, sauf disposition expressément justifiée par la loi pour des motifs techniques ou sociaux.

7. Exemple : taxe foncière et taxe d'habitation rénovée

Règle fiscale de Pays — Contribution foncière

La contribution foncière de Pays est due par les propriétaires d'immeubles bâtis ou non bâtis situés sur le territoire du Pays. Elle finance les compétences territoriales liées au logement, à l'aménagement, aux équipements de proximité, au patrimoine, aux mobilités locales et aux services publics de Pays.

Règle fiscale de Pays — Contribution résidentielle

La contribution résidentielle de Pays est due au titre de l'occupation habituelle d'un logement. Elle finance les services de proximité bénéficiant aux habitants du Pays. Son montant tient compte de la valeur du logement, de la composition du foyer et de la capacité contributive des occupants. Cette formulation évite peut-être de reprendre tel quel le terme « taxe d'habitation », tout en restaurant son principe politique : **celui qui habite un territoire contribue aux services de ce territoire**.

8. Péréquation indispensable

Dès que vous donnez de la fiscalité aux Pays, il faut prévoir une péréquation. Sinon, les Pays riches auront de bons services avec des taux faibles, tandis que les Pays pauvres auront de mauvais services avec des taux élevés. Donc : **autonomie fiscale de Pays, oui ; inégalité structurelle entre Pays, non.** L'État doit garantir : une base fiscale minimale ; une péréquation entre Pays ; un plafond d'endettement ; une fourchette de taux ; un contrôle de sincérité budgétaire ; une solidarité en cas de crise.

9. Formule de synthèse

La taxe foncière et la contribution résidentielle expriment l'appartenance à un territoire. La taxe carbone exprime l'appartenance à un monde commun.

La première finance les politiques de proximité ; elle peut varier selon les choix des Pays. La seconde corrige un coût universel ; elle doit être commune, stable et idéalement internationale.

Annexe F - Les élections territoriales

Au niveau des **Pays**, l'élection reproduit la même logique que celle de l'État, mais seulement pour les compétences territoriales. On aura donc, pour chaque Pays :

liste de conseillers de Pays + équipe exécutive de Pays + budget de Pays.

Et, en parallèle :

préfet + équipe préfectorale + budget étatique territorialisé.

Cela produit un exécutif territorial **hybride**, mais lisible si l'on distingue bien les masses budgétaires et les compétences.

Deux exécutifs territoriaux, deux légitimités différentes

Au niveau du Pays, il y aura deux chaînes d'autorité.

Chaîne	Origine	Exécutif	Budget	Fonction
Chaîne étatique territoriale	État	Préfet et équipe préfectorale	Budget étatique appliqué au Pays	Exécution des compétences intégrées et contrôle de légalité
Chaîne paysale	Citoyens du Pays	Exécutif élu de Pays	Budget de Pays	Exécution des compétences concertées et part territoriale des compétences coordonnées

Le préfet ne sera donc pas le chef du Pays, mais le **représentant territorial de l'État**.

L'exécutif élu de Pays ne serait pas un simple administrateur local. Il serait le **gouvernement politique du Pays** pour les compétences paysales.

La répartition des rôles

Préfet et équipe préfectorale

Le préfet exécute ou coordonne sur le territoire les compétences relevant du budget étatique. Il est responsable devant le gouvernement de l'État, mais il peut être tenu de rendre compte devant le Conseil de Pays sur les effets territoriaux de l'action étatique.

Exécutif élu de Pays

L'exécutif élu de Pays met en œuvre le budget paysal (tourisme, patrimoine, culture locale, équipements de proximité, services territoriaux, mobilité locale, logement territorial, prévention locale, biodiversité locale, développement économique de proximité, part paysale des politiques coordonnées...).

Il est responsable devant les citoyens du Pays et devant le Conseil de Pays.

Les compétences coordonnées

Les compétences coordonnées sont l'endroit où le système doit être le plus précis.

Exemple : santé.

Élément	Responsable principal
Droit à l'accès aux soins	Parlement de l'État
Standards médicaux	Gouvernement de l'État
Assurance maladie / financement national	Budget étatique
Plan national de dépistage	Gouvernement de l'État
Adaptation locale : centres, mobilité, information, prévention	Exécutif de Pays
Contrôle de l'égalité d'accès	Préfet + Parlement + autorité d'évaluation
Budget complémentaire local	Budget paysal

Dans ces politiques, le préfet et l'exécutif de Pays doivent coopérer, mais sans fusionner. Le préfet garantit : **égalité, légalité, cohérence nationale**. L'exécutif de Pays garantit : **adaptation, proximité, choix territorial**.

L'élection paysale

L'élection du Pays comprend trois éléments.

Les liste de conseillers de Pays

Les citoyens choisissent une liste, avec le même système de préférences internes que pour les députés : de 0 à N coches. Les fonctions des conseillers :

- orientations paysales,
- suivi du budget paysal ;
- contrôle de l'exécutif de Pays ;
- avis sur l'action préfectorale ;
- évaluation territoriale.

L'exécutif de Pays

Chaque liste ou coalition présente une équipe exécutive avec un chef de l'exécutif de Pays et des responsables (« ministres territoriaux ou de pays »). Cette équipe est connue avant le vote.

Le préfet garantit l'État dans le Pays et l'exécutif de Pays gouverne le Pays dans les compétences qui lui sont propres.

Le budget de Pays

Chaque liste présente un budget de mandature paysal de sorte qu'un électeur de Pays choisit une orientation, une équipe et un financement. La séparation des pouvoirs et la subsidiarité se

rejoignent ici : chaque budget a son exécutif, son assemblée de contrôle et son niveau de responsabilité.

Un territoire, deux budgets, deux exécutifs, une coordination.

Le préfet

Le préfet devient une pièce d'équilibre. Il n'absorbe pas le pouvoir paysal, mais son rôle ne se réduit pas à un observateur. Il assure les fonctions de :

- représentant de l'État qui applique les décisions étatiques dans le Pays en
- Garant de légalité qui contrôle les actes paysaux et leur respect de la Constitution et du droit
- Coordinateur des fonctions de coordination avec l'exécutif de Pays
- Gestionnaire de situation d'urgences (à définir)

Son pouvoir doit être de légalité, non d'opportunité, sauf urgence ou atteinte grave aux compétences intégrées.

La subsidiarité budgétaire

Le budget étatique territorialisé et le budget de Pays sont distincts. Ils peuvent être coordonnés, sans être confondus ou fusionnés.

Formulation institutionnelle

Article — Organisation exécutive du Pays

Chaque Pays dispose d'un Conseil de Pays élu par les citoyens du Pays, d'un exécutif de Pays présenté aux électeurs lors de l'élection paysale, et d'un budget de Pays.

Les listes candidates au Conseil de Pays présentent simultanément une équipe exécutive de Pays et un projet budgétaire de mandature.

L'équipe exécutive présentée par la liste ou coalition arrivée en tête assure la direction des compétences de Pays et l'exécution du budget de Pays, dans les conditions fixées par la loi.

L'État est représenté dans chaque Pays par un préfet, assisté d'une équipe préfectorale. Le préfet assure l'exécution territoriale du budget étatique, la coordination des compétences intégrées, le contrôle de légalité et la garantie de l'égalité des citoyens devant la loi.

Les compétences coordonnées font l'objet d'une programmation commune entre l'État et le Pays, distinguant les crédits étatiques, les crédits paysaux, les objectifs, les autorités responsables et les indicateurs d'évaluation.

Annexe G – La subsidiarité actuelle

La région et l'Etat

Actuellement, l'Etat et la Région cohabitent au même niveau de subsidiarité, mais d'une façon assez différente de notre modèle.

Aujourd'hui, en Bretagne, il existe bien deux pôles :

Pôle	Institution	Fonction réelle
Pôle régional élu	Conseil régional + président de Région + administration régionale	politiques régionales, formation, transports régionaux, développement économique, aménagement, lycées, etc.
Pôle étatique déconcentré	Préfet de région + SGAR + services régionaux de l'État	exécution territoriale des politiques de l'État, coordination interministérielle, contrôle et contractualisation

Le préfet de région est bien le représentant de l'État dans la région ; il dirige les services déconcentrés régionaux et il est responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région⁷². Le SGAR est l'outil de coordination administrative placé auprès du préfet de région ; en Bretagne, il relève de la préfecture de région⁷³. Il existe donc déjà une forme de dualité : **Région élue d'un côté et État territorial de l'autre**. Mais cette organisation hybride un pouvoir parlementaire, la Région, et un pouvoir gouvernemental, la préfecture.

Dans le système actuel, la séparation des fonctions et des budgets n'est pas institutionnalisée. La Région dispose de compétences et d'un budget, l'État dispose de ses services et de crédits, mais beaucoup d'actions passent par des dispositifs hybrides, en particulier les **contrats de plan État-Région** (CPER).

Le CPER Bretagne 2021-2027 a été signé par le préfet de région et le président de la Région Bretagne ; il mobilise plus de 970 millions d'euros d'investissement autour d'enjeux partagés⁷⁴. La préfecture précise aussi des enveloppes contractualisées par secteurs, par exemple l'emploi et la formation, la culture, la santé, l'éducation, la jeunesse et les sports⁷⁵.

Cela ressemble à de la **coordination**, mais avec trois limites.

- Première limite : dans un CPER, l'État et la Région cofinancent, copilotent ou cocontractualisent des actions. C'est utile pour faire converger des moyens, mais cela rend parfois difficile la question suivante : Qui est politiquement responsable du résultat ? Si un projet avance mal, on peut accuser : l'État ; la Région ; les arbitrages budgétaires nationaux ; les délais administratifs ; les collectivités partenaires ; l'Union européenne si des fonds européens sont en jeu ; les règles environnementales ou foncières ; la conjoncture.

Le modèle proposé cherche au contraire à rendre visible :

Question	Réponse attendue dans votre modèle
Qui finance ?	budget étatique, budget paysal ou budget coordonné
Qui exécute ?	préfet ou exécutif élu
Qui contrôle ?	Parlement, Conseil de Pays, juge, autorité d'évaluation
Qui rend compte ?	l'exécutif correspondant au budget engagé

Le CPER actuel est plus un outil de coopération qu'une véritable architecture de responsabilité.

⁷² Vie Publique, *Quel est le rôle d'un préfet de région ?* (<https://www.vie-publique.fr/fiches/20170-quel-est-le-role-dun-prefet-de-region>).

⁷³ www.prefectures-regions.gouv.fr, *Secrétariat général pour les affaires régionales* (<https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bretagne/Region-et-institutions/Organisation-administrative-de-la-region/SGAR/Secretariat-general-pour-les-affaires-regionales>).

⁷⁴ Région Bretagne, *970 M€ d'investissement pour la Bretagne* (<https://www.bretagne.bzh/actualites/970-millions-deuros-dinvestissement-pour-la-bretagne/>).

⁷⁵ www.prefectures-regions.gouv.fr, *Signature du contrat de plan État-Région 2021-2027 pour ...* (<https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bretagne/Actualites/Signature-du-contrat-de-plan-Etat-Region-2021-2027-pour-la-Bretagne>).

- Deuxième limite : le contrat ne remplace pas une répartition constitutionnelle des compétences. Les CPER ne sont pas une vraie répartition organique du pouvoir. Ce sont des instruments de programmation entre deux personnes publiques. Ils peuvent être utiles, mais ils restent dépendants : des arbitrages budgétaires de l'État ; des priorités du gouvernement national ; des capacités financières de la Région ; de la durée des mandats ; de l'empilement des politiques publiques ; des révisions et avenants.

Le CPER Bretagne 2021-2027 prévoyait d'ailleurs qu'il pourrait être révisé pour intégrer un volet mobilités 2023-2027 et tenir compte d'éventuelles modifications législatives sur l'organisation des compétences⁷⁶. Cela illustre bien son caractère évolutif, contractuel, mais aussi potentiellement instable.

Dans notre modèle, les règles sont plus structurelles :

- compétence intégrée = budget étatique ;
 - compétence concertée = budget territorial ;
 - compétence coordonnée = répartition budgétaire explicite, contrôlée et évaluée.
-
- Troisième limite : la contractualisation ne garantit pas l'efficacité budgétaire. La dérive budgétaire française ne peut pas être imputée directement la dérive des finances publiques aux CPER. Les masses financières décisives de l'État sont ailleurs : protection sociale, retraites, santé, dette, dépenses fiscales, fonctionnement, défense, collectivités, etc.

En revanche, la multiplication des dispositifs contractuels, cofinancements, plans, appels à projets et enveloppes croisées peut affaiblir la lisibilité budgétaire. Et la situation globale des finances publiques françaises confirme bien un problème de pilotage. La Cour des comptes indique que le déficit public s'est aggravé en 2024 pour atteindre près de 175 milliards d'euros, soit 6,0 points de PIB, avec une dette publique proche de 3 300 milliards d'euros et des charges d'intérêt de 59 milliards⁷⁷. Pour le seul budget de l'État, la Cour indique que le déficit budgétaire a encore atteint 124,2 milliards d'euros en 2025, même s'il était en amélioration par rapport à 2024⁷⁸.

Ce n'est donc pas le CPER en lui-même qui explique la dérive, mais le CPER appartient à une culture administrative plus large : **empilement, cofinancement, objectifs multiples, responsabilité partagée, évaluation souvent insuffisamment tranchante**.

Notre modèle sera plus exigeant que le système actuel sur quatre points. D'abord, il obligera à qualifier chaque compétence :

Compétence	Qualification
Défense, diplomatie, justice	intégrée
Santé, transport, logement, énergie	coordonnée
Tourisme, patrimoine, culture locale	concertée

Ensuite, il associerait chaque qualification à un budget :

Qualification	Budget
intégrée	étatique

⁷⁶ Région Bretagne, *Contrat de plan Etat-Région Bretagne 2021-2027* (<https://www.bretagne.bzh/app/uploads/CPER-2021-2027-initial-signé-le-15-mars-2022.pdf>).

⁷⁷ Cour des Comptes, *La situation des finances publiques début 2025* (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-des-finances-publiques-debut-2025>).

⁷⁸ Cour des Comptes, *Le budget de l'État en 2025 - Résultats et gestion*, (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-budget-de-letat-en-2025-resultats-et-gestion>).

coordonnée	étatique + territorial, selon une clé explicite
concertée	territorial

Puis il identifierait l'exécutif responsable :

Budget	Exécutif
étatique territorialisé	préfet / équipe préfectorale
paysal	exécutif élu de Pays
coordonné	responsabilité partagée mais contractualisée fonction par fonction

Enfin, il imposerait une évaluation :

objectifs → budget → exécutif → indicateurs → contrôle → correction.

Dans le dispositif actuel, l'intention de coopération existe, mais sans lisibilité complète de la chaîne de responsabilité.

Le département : conseil et préfecture départementaux

De même qu'au niveau de la région coexiste le conseil régional élu et le préfet de région avec le SGAR, le département présente une disposition comparable et même de façon historiquement plus ancienne et plus lisible qu'au niveau régional.

Pôle	Institution	Fonction réelle
élu	Conseil départemental + président du conseil départemental + administration départementale	Solidarités, action sociale, enfance, personnes âgées, handicap, collèges, routes départementales, politiques territoriales
étatique déconcentré	Préfet de département + sous-préfets + services départementaux de l'État	Représentation de l'État, ordre public, sécurité, contrôle de légalité, exécution locale des politiques gouvernementales

Le conseil départemental est l'assemblée délibérante du département en tant que collectivité territoriale⁷⁹. Le préfet, de son côté, est dépositaire de l'autorité de l'État dans les territoires ; il représente l'État, applique localement la politique définie par le gouvernement et exerce notamment des fonctions de sécurité, d'ordre public et de contrôle administratif⁸⁰.

La différence avec la région est que le département a longtemps été le niveau classique de l'État territorial. Avant les grandes étapes de décentralisation, le département était déjà l'échelon fondamental de l'administration préfectorale. Depuis la décentralisation, il est aussi devenu une collectivité territoriale plus fortement autonome, avec son conseil élu, son président et ses compétences propres.

Le département est lui aussi une institution hybride, avec une dualité entre :

- le département-collectivité, gouverné par un conseil élu ;
- le département-circonscription de l'État, gouverné administrativement par le préfet.

Mais au niveau régional, l'hybridation porte fortement sur la planification, le développement économique, les transports, la formation, l'aménagement et la contractualisation — notamment à travers les CPER, des outils de coopération mais non comme une architecture claire de responsabilité.

Au niveau départemental, l'hybridation porte davantage sur la proximité administrative, le social, la sécurité, les collèges, les routes, les crises, l'action sociale, le contrôle de légalité et les services déconcentrés. Le département est donc plus « opérationnel » que stratégique. Le département présente, lui aussi, une organisation hybride. Il est à la fois une collectivité

⁷⁹ Vie Publique, *Qu'est-ce qu'un conseil départemental* (<https://www.vie-publique.fr/fiches/19623-quest-ce-quun-conseil-departemental>).

⁸⁰ Vie Publique, *Quel est le rôle d'un préfet* (<https://www.vie-publique.fr/fiches/20169-quel-est-le-role-dun-prefet>).

territoriale, administrée par un conseil départemental élu et par son président, et une circonscription administrative de l'État, placée sous l'autorité du préfet de département. Cette dualité prolonge, à un niveau plus ancien et plus opérationnel, celle observée entre la Région et la préfecture de région.

Le conseil départemental exerce principalement des compétences de solidarité, d'action sociale, d'aménagement territorial, de gestion des collèges et d'infrastructures départementales. Le préfet de département représente l'État, assure l'exécution locale des politiques gouvernementales, veille à l'ordre public, coordonne les services déconcentrés et exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités.

Il existe donc, au niveau départemental, deux chaînes de responsabilité : une chaîne politique territoriale, issue de l'élection départementale, et une chaîne gouvernementale déconcentrée, issue de l'État central. Cette dualité peut être utile lorsqu'elle permet d'articuler solidarité locale et unité nationale. Mais elle devient problématique lorsque les compétences, les financements, les responsabilités et les évaluations se superposent sans être clairement imputables.

Le département est à la fois le territoire historique de l'État préfectoral et une collectivité territoriale élue ; c'est donc, lui aussi, un lieu d'hybridation entre gouvernement déconcentré et représentation territoriale.

La commune et les groupements de commune

Au niveau de la commune et des groupements de communes, il n'y a pas de préfet communal ou de préfet intercommunal. La commune fonctionne principalement autour du conseil municipal, une assemblée délibérante élue, et le maire, un exécutif communal avec une administration communale.

Le maire est élu par le conseil municipal. Il préside le conseil, prépare et exécute les délibérations, dirige l'administration communale. Il existe donc une forte concentration fonctionnelle autour du maire.

Mais le maire agit parfois au nom de la commune et parfois au nom de l'État : état civil, élections, police judiciaire sous certaines conditions, publication de certains actes, etc. La commune ne connaît pas l'hybridation institutionnelle région/préfecture ou département/préfecture ; elle connaît plutôt une hybridation fonctionnelle du maire, à la fois exécutif communal et agent de l'État pour certaines missions.

Les groupements de communes — communautés de communes, communautés d'agglomération, métropoles — n'ont pas non plus de préfet propre. Ils disposent généralement d'un conseil communautaire, une assemblée délibérante intercommunale et d'un président de l'intercommunalité avec un exécutif intercommunal en exécution des compétences transférées. Le préfet intervient encore : création, modification de périmètre, contrôle de légalité, arrêtés, certaines procédures de coopération intercommunale. Mais il ne constitue pas un exécutif permanent de l'intercommunalité.

Donc l'intercommunalité n'est pas hybridée comme la région ou le département. Elle est plutôt une structure de mutualisation territoriale entre communes.

Dans les communes et intercommunalités françaises, il n'y a pas de séparation stricte entre : délibératif, exécutif, administration, majorité politique, contrôle.

Le maire ou le président d'intercommunalité est généralement issu de la majorité de l'assemblée. Il prépare les délibérations, oriente les choix, dirige l'exécutif et contrôle largement l'agenda. L'assemblée délibérante peut voter, contrôler, débattre, mais elle n'est pas séparée de l'exécutif comme un Parlement face à un gouvernement distinct.

À l'échelle communale et intercommunale, il n'y a pas d'hybridation forte entre une collectivité élue et une administration préfectorale permanente. En revanche, il n'y a pas non plus de véritable séparation des pouvoirs. L'exécutif local procède de l'assemblée locale et la domine souvent politiquement.

La région et le département sont hybridés par la coexistence d'une collectivité élue et d'une administration préfectorale ; la commune et l'intercommunalité ne le sont pas de la même manière, mais elles ne connaissent pas pour autant une véritable séparation des pouvoirs.

La métropole

La métropole est une intercommunalité particulière dans la mesure où elle s'apparente par certains aspects à une région ou à un département. Pas plus qu'à une autre intercommunalité, il ne lui est pas attribué de « préfet métropolitain » ni d'administration préfectorale métropolitaine. Mais devient une anomalie fonctionnelle, parce que les métropoles exercent des compétences très importantes sans qu'existe en face d'elles une fonction gouvernementale territorialisée de même niveau.

On a donc :

Niveau	Entité élue	Représentation correspondante	étatique
Région	Conseil régional / président de Région	Préfet de région	
Département	Conseil départemental / président du conseil départemental	Préfet de département	
Métropole	Conseil métropolitain / président de métropole	Pas de préfet métropolitain	
Commune	Conseil municipal / maire	Pas de préfet communal	

La métropole se trouve donc dans une situation particulière. Elle est plus puissante qu'une simple intercommunalité, parfois presque équivalente à un niveau territorial majeur, mais elle ne dispose pas d'un miroir préfectoral propre. L'État intervient par le préfet de département, le préfet de région, parfois par des préfets délégués ou des dispositifs spécifiques, mais non par une autorité préfectorale métropolitaine de droit commun.

C'est particulièrement visible dans les grandes métropoles. La métropole concentre des enjeux de logement, transports, urbanisme, développement économique, environnement, sécurité, attractivité, infrastructures et aménagement. Pourtant, la chaîne étatique reste départementale ou régionale. Le préfet représente bien le Premier ministre et les ministres dans le département, et met en œuvre les politiques nationales et européennes à ce niveau, mais la métropole n'est pas elle-même le cadre général de cette représentation.

La région et le département connaissent une hybridation explicite entre une collectivité élue et une administration préfectorale. La métropole, en revanche, concentre des compétences territoriales fortes sans disposer d'un équivalent préfectoral clairement identifié. Elle échappe donc partiellement à la symétrie entre fonction élue territoriale et fonction gouvernementale déconcentrée.

Ce n'est pas forcément un défaut si la métropole est comprise comme un simple outil de coopération intercommunale. Mais cela devient problématique lorsqu'elle prend un poids quasi ministériel dans certaines politiques publiques. Elle peut alors exercer une puissance territoriale importante sans que soit clarifiée la relation entre :

- le président de métropole ;
- les maires des communes membres ;
- le préfet de département ;

- le préfet de région ;
- la région ;
- le département ;
- l'État central.

L'absence de préfet métropolitain n'est pas une anomalie au regard de l'organisation administrative française, qui continue de structurer la représentation de l'État autour de la région et du département. Elle devient toutefois une anomalie au regard d'une théorie cohérente de la subsidiarité, dès lors que la métropole exerce des compétences substantielles sans correspondance préfectorale de même niveau. La métropole apparaît alors comme une collectivité territoriale renforcée, mais sans miroir gouvernemental propre.

La métropole est peut-être l'échelon où l'asymétrie française est la plus visible : forte capacité politique territoriale, mais absence de fonction préfectorale correspondante.

Annexe H – La segmentation du territoire

Le territoire présente de grandes variétés de caractéristiques géographiques et humaines. Une première distinction identifie la ville et la campagne. La ville elle-même présente des contrastes entre centre, faubourgs, banlieue... Le littoral est une territoire à part entière qui peut lui-même se distinguer en littoral urbanisé et littoral naturel. Enfin les îles présentent des particularités fortes.

Les politiques publiques devront prendre en compte ces disparités tout en restant aussi généralisées que possible.

Le territoire : ville, campagne et formes intermédiaires

Si l'on postule que la subsidiarité doit reposer sur un niveau de base, que l'on peut provisoirement appeler le **territoire**, ce territoire ne peut pas être pensé comme une surface homogène. Il présente d'abord un contraste fondamental entre la ville et la campagne, auquel s'ajoutent de nombreuses formes intermédiaires : bourgs, petites villes, périphéries urbaines, zones périurbaines, espaces littoraux, vallées, montagnes, bassins industriels ou territoires ruraux sous influence métropolitaine.

La ville et la campagne ne désignent donc pas seulement deux types d'espaces. Elles expriment deux manières d'habiter, de produire, de se déplacer, de se soigner, d'organiser les services publics et de rapporter les citoyens au territoire.

Le contraste entre ville et campagne ne doit pas être compris comme une opposition absolue, mais comme une grille de lecture. Il permet d'identifier deux pôles entre lesquels se déploie une grande diversité de territoires intermédiaires. Cette grille est utile pour tester la pertinence du niveau de subsidiarité : une compétence exercée efficacement dans un espace dense peut devenir inadaptée dans un espace peu dense, et inversement.

Critère	Ville	Campagne
Forme du sol	Sol construit, artificialisé, imperméabilisé, fortement équipé	Sols agricoles, naturels ou semi-naturels, plus grande continuité écologique
Population	Concentration, forte densité, proximité physique	Faible densité, dispersion, éloignement relatif
Rapport au lieu	Mobilité, anonymat relatif, diversité sociale, fonctions de passage	Enracinement plus marqué, interconnaissance, attachement au

		lieu
Typologie sociale	Fonctions métropolitaines, administration, commerce, services, emplois qualifiés mais aussi emplois d'exécution	Agriculture, artisanat, petites entreprises, services de proximité, retraités, actifs mobiles ou dépendants des pôles urbains
Vivant	Vivant plus contrôlé, fragmenté, administré : parcs, arbres, animaux domestiques, espaces verts	Continuité plus forte entre sols, espèces vivantes, activités agricoles et milieux naturels
Relief et implantation	Historiquement près des points d'eau, plaines, carrefours, ports, vallées, lieux d'échange	Espaces plus diversifiés : plaines agricoles, bocage, collines, montagnes, littoraux, forêts
Transports	Transports urbains, réseaux denses, marche, vélo, métro, bus, tramway, gares	Dépendance plus forte à la voiture, transports interurbains, cars, gares plus espacées
Médecine	Médecine de ville, cabinets spécialisés, hôpitaux, cliniques, plateaux techniques	Médecine générale, maisons de santé, déplacements plus longs, moindre densité médicale
Services publics	Concentration d'équipements, guichets, administrations, établissements scolaires et culturels	Services plus espacés, polyvalence des équipements, importance de l'accessibilité

Ce contraste est important pour la subsidiarité. Une politique publique conçue exclusivement à partir de la ville risque de sous-estimer les distances, les faibles densités, la dépendance automobile, la fragilité des services de proximité ou la difficulté d'accès aux soins. À l'inverse, une politique conçue uniquement à partir de la campagne risque de sous-estimer les problèmes propres à la densité urbaine : logement, congestion, pollution, sécurité, mixité sociale, précarité concentrée, artificialisation intense.

La subsidiarité territoriale doit donc éviter deux erreurs symétriques : appliquer uniformément au rural des solutions pensées pour la ville, ou appliquer à la ville des raisonnements issus de territoires peu denses.

Le territoire de base ne peut pas être seulement une unité administrative. Il doit être compris comme un espace vécu, équipé, parcouru et gouverné. Sa pertinence dépend de plusieurs critères : densité de population, distance aux services, bassin d'emploi, réseaux de transport, accès aux soins, continuité écologique, formes d'habitat, identité locale et capacité administrative.

La ville et la campagne forment ainsi les deux pôles d'un continuum territorial. Entre les deux se situent des réalités décisives pour la politique publique contemporaine : petites villes, bourgs-centres, périphéries pavillonnaires, zones commerciales, espaces périurbains, territoires touristiques, communes agricoles proches des métropoles, anciennes zones industrielles ou territoires vieillissants.

C'est précisément dans ces espaces intermédiaires que la subsidiarité devient la plus importante. Ils ne relèvent ni complètement de la logique métropolitaine, ni complètement de la logique rurale. Ils imposent donc d'identifier le bon niveau de décision, d'exécution, de financement et d'évaluation.

La subsidiarité ne peut donc pas être déterminée seulement par la hiérarchie administrative — commune, département, région, État — mais aussi par la morphologie réelle des territoires. Le bon niveau d'action publique dépend de la densité, des distances, des réseaux, des équipements, des bassins de vie et des formes d'habitat.

Les villes

La ville ne constitue pas elle-même un espace homogène. Elle doit être distinguée selon plusieurs formes urbaines : le centre-ville, les faubourgs, les banlieues, les périphéries pavillonnaires, les zones commerciales, les grands ensembles, les quartiers d'affaires ou les friches industrielles. Ces espaces relèvent tous de l'urbain, mais ils ne présentent ni les mêmes densités, ni les mêmes fonctions, ni les mêmes problèmes publics.

Espace urbain	Caractéristiques dominantes	Enjeux de politique publique
Centre-ville	Densité, patrimoine, commerces, services, administrations, transports, fonctions symboliques	Réhabilitation, logement abordable, commerce de proximité, piétonnisation, tourisme, mixité sociale, limitation de la gentrification
Faubourg	Espace de transition historique entre centre et périphérie ; tissu mixte, ancien, souvent populaire ou artisanal	Requalification, maintien d'activités productives, logement, mobilité douce, couture urbaine entre centre et périphérie
Banlieue	Espace urbanisé dépendant d'un pôle central ; logements collectifs, zones pavillonnaires, zones d'activités	Désenclavement, transports, sécurité, services publics, rénovation urbaine, emploi, continuité avec le centre
Périphérie	Urbanisation étalée, zones commerciales, rocades, lotissements, parkings, dépendance automobile	Déparkingisation, densification sélective, reconversion commerciale, réduction de l'étalement, intermodalité
Grand ensemble	Habitat collectif dense, souvent séparé fonctionnellement du reste de la ville	Réhabilitation, diversification fonctionnelle, équipements publics, sécurité, école, emploi, intégration urbaine
Quartier d'affaires	Concentration de bureaux, sièges, services supérieurs, flux pendulaires	Mixité fonctionnelle, logement, énergie, transports collectifs, adaptation au télétravail
Friche urbaine ou industrielle	Ancien espace productif, ferroviaire, militaire ou logistique devenu sous-utilisé	Recyclage foncier, renaturation, logement, équipements, nouvelles activités productives

Le centre-ville, le faubourg, la banlieue, la périphérie ne sont donc pas des notions équivalentes.

- Le **centre-ville** est le cœur historique, administratif, commercial ou symbolique. Il concentre souvent les services, les commerces, les monuments, les équipements culturels et les réseaux de transport.
- Le **faubourg** est historiquement l'espace situé "hors du bourg", mais dans la continuité de la ville ancienne. Il est souvent plus mixte : habitat, ateliers, petits commerces, anciens axes d'entrée de ville, densité moyenne.
- La **banlieue** désigne un espace urbanisé extérieur au centre, mais dépendant fonctionnellement de lui. Elle peut être populaire, pavillonnaire, industrielle, résidentielle, aisée ou très mixte. Le mot ne doit donc pas être réduit aux grands ensembles.
- La **périphérie** est plus large encore. Elle peut inclure zones commerciales, rocades, lotissements, plateformes logistiques, entrées de ville, parkings, échangeurs, franges agricoles en cours d'urbanisation. C'est souvent là que se joue l'étalement urbain.

Pour les politiques publiques, la ville elle-même ne doit pas être considérée comme un bloc homogène. Le centre-ville, les faubourgs, les banlieues, les grands ensembles, les quartiers pavillonnaires, les zones commerciales et les périphéries relèvent tous de l'urbain, mais ils

appellent des politiques publiques différentes. La subsidiarité urbaine consiste donc à identifier, à l'intérieur même de la ville, le bon niveau d'intervention : quartier, commune, intercommunalité, métropole, département, région ou État.

Politique publique	Centre-ville	Faubourg / banlieue	Périphérie
Industrie	Ateliers urbains, artisanat productif, réparation, petites unités compatibles avec l'habitat	Activités mixtes, PME, friches à reconvertir, petites zones productives	Zones industrielles, logistique, entrepôts, grandes emprises à requalifier
Agriculture / alimentation	Marchés, restauration collective, circuits courts, commerces alimentaires	Jardins partagés, transformation locale, logistique alimentaire de proximité	Ceintures maraîchères, fermes périurbaines, plateformes de distribution
Travail	Bureaux, administrations, commerces, services, professions libérales	Tiers-lieux, services, petites entreprises, artisanat, télétravail partiel	Zones d'activités, plateformes logistiques, bureaux dispersés, navettes domicile-travail
Énergie	Sobriété du bâti ancien, réseaux de chaleur, rénovation énergétique	Rénovation de logements collectifs et pavillonnaires, solaire en toiture	Grandes toitures commerciales, ombrières photovoltaïques, récupération de chaleur, réseaux locaux
Médecine	Cabinets, centres médicaux, hôpitaux proches, spécialistes	Maisons de santé urbaines, centres de soins, médecine sociale, prévention	Cliniques, grands équipements hospitaliers, accès automobile, parkings à repenser
Commerce	Commerce de proximité, marchés, rez-de-chaussée actifs	Commerces de quartier, centres secondaires, marchés locaux	Zones commerciales, hypermarchés, retail parks à reconvertir ou densifier
Construction / urbanisme	Réhabilitation, densification douce, lutte contre la vacance, piétonnisation	Rénovation, couture urbaine, mixité fonctionnelle, désenclavement	Déparkingisation, reconversion des zones commerciales, limitation de l'étalement

Une politique publique adaptée au centre-ville peut être inefficace, voire contre-productive, en périphérie. À l'inverse, une politique pensée pour les zones commerciales, les rocades ou les lotissements ne répond pas nécessairement aux besoins du centre ancien, des faubourgs ou des grands ensembles. La ville doit donc être pensée comme un système interne de territoires différenciés.

Le littoral

Il y a lieu de tenir compte en Bretagne d'un territoire peu étendu, mais majeur, le littoral qui n'est pas une troisième catégorie équivalente à la ville et à la campagne. Le littoral est plutôt un **milieu transversal**, qui peut être urbain, périurbain, portuaire, touristique, agricole, naturel ou protégé. Il présente des contraintes spécifiques que l'opposition ville/campagne ne suffit pas à saisir : pression foncière, tourisme, ports, pêche, risques de submersion, érosion, biodiversité, conflits d'usage, résidences secondaires, saisonnalité.

Il faudrait même idéalement distinguer :

- **littoral urbain ou urbanisé** : villes portuaires, stations balnéaires, fronts de mer construits, zones touristiques, ports de commerce, ports de plaisance ;
- **littoral naturel ou peu urbanisé** : dunes, falaises, marais, estuaires, îles, zones humides, espaces protégés, côtes agricoles ou halieutiques.

Le tableau précédent peut être enrichi avec une colonne « Littoral »

À côté de l'opposition classique entre ville et campagne, le littoral mérite une attention particulière. Il ne constitue pas un troisième territoire homogène : il peut être urbain, portuaire, touristique, naturel, agricole ou protégé. Il forme plutôt une interface entre la terre et la mer, où se concentrent des contraintes spécifiques : attractivité résidentielle, pression foncière, activités maritimes, tourisme, risques d'érosion et de submersion, biodiversité fragile et conflits d'usage. À ce titre, le littoral permet de tester la pertinence réelle de la subsidiarité, car il oblige à articuler les niveaux communal, intercommunal, régional, national et parfois européen.

Le littoral n'est pas une simple variante de la ville ou de la campagne, mais une interface spécifique, qui impose des critères propres de subsidiarité.

La différenciation des politiques publiques suppose d'abord une lecture différenciée des territoires. La distinction entre ville et campagne demeure utile, mais elle ne suffit pas. Le littoral, en particulier, ne peut être assimilé ni à une ville ordinaire, ni à une campagne ordinaire. Il constitue une interface spécifique entre la terre et la mer, dont les contraintes varient fortement selon qu'il est urbanisé ou, au contraire, naturel ou peu urbanisé.

Caractéristiques territoriales à prendre en compte pour différencier les politiques publiques

Critère	Littoral urbanisé	Littoral naturel ou peu urbanisé
Forme du sol	Sol fortement convoité, souvent artificialisé : ports, fronts de mer, stations balnéaires, zones touristiques, voiries, parkings	Sols fragiles et évolutifs : dunes, falaises, marais, estuaires, îles, zones humides, espaces protégés
Population	Population permanente souvent contrainte par le foncier ; forte population temporaire touristique ou résidentielle secondaire	Population faible ou dispersée ; forte variation saisonnière possible ; présence d'usagers non résidents : pêcheurs, promeneurs, touristes, plaisanciers
Rapport au lieu	Fort attachement au paysage maritime, mais tension entre habitants permanents, touristes, retraités, résidents secondaires et activités économiques	Rapport patrimonial, paysager, écologique et souvent identitaire ; attachement à la mer, au rivage, aux usages traditionnels et aux milieux naturels
Typologie sociale	Tourisme, hôtellerie-restauration, nautisme, pêche, ports, commerce saisonnier, retraités, résidences secondaires, emplois précaires ou saisonniers	Pêche côtière, conchyliculture, agriculture littorale, pluriactivité, tourisme diffus, protection environnementale, emplois saisonniers limités
Vivant	Vivant soumis à la pression humaine : plages fréquentées, ports, pollutions, artificialisation du front de mer, espaces verts urbains littoraux	Milieux très sensibles : estran, dunes, marais, falaises, oiseaux migrateurs, herbiers, ressources halieutiques, biodiversité marine et terrestre
Relief et implantation	Implantation sur baies, ports, estuaires, fronts de mer, zones basses ou abritées ; exposition directe aux risques marins	Interface terre-mer plus contrainte : caps, îles, dunes, falaises, marais, estuaires, zones basses, espaces exposés à l'érosion
Transports	Flux saisonniers intenses ; routes littorales saturées ; ports, liaisons maritimes, parkings de plage, navettes touristiques	Accès à maîtriser : stationnement limité, chemins côtiers, navettes saisonnières, protection des sites, accès de secours
Médecine	Besoins saisonniers accrus ; vieillissement fréquent ; secours en mer ; urgences touristiques ; accès variable aux hôpitaux	Offre médicale fragile ; télémédecine utile ; secours littoraux ; distances parfois longues vers les plateaux techniques
Services publics	Services difficiles à dimensionner : population permanente limitée mais pics saisonniers ; gestion des plages, déchets, eau, assainissement, sécurité	Services rares ou saisonniers ; priorité à l'accessibilité, à la protection des milieux, à la sécurité des usages et à la gestion des sites

Risques spécifiques	Érosion, submersion, pression immobilière, résidences secondaires, tourisme de masse, conflits d'usage, pollution portuaire	Érosion, submersion, recul du trait de côte, fragilité écologique, conflits entre protection, pêche, tourisme, agriculture et habitat
Logique de subsidiarité	Arbitrer entre attractivité, économie maritime, tourisme, logement permanent, risques côtiers et infrastructures	Protéger des milieux fragiles tout en maintenant des usages sobres, compatibles avec les paysages, les risques naturels et les activités maritimes

Il convient donc de distinguer quatre grands types de territoires : la ville intérieure, la campagne intérieure, le littoral urbanisé et le littoral naturel ou peu urbanisé. Cette typologie n'a pas vocation à enfermer les territoires dans des catégories rigides. Elle constitue une grille d'analyse destinée à identifier les caractéristiques qui doivent être prises en compte avant de définir le bon niveau de subsidiarité.

Cette grille territoriale permet ensuite de différencier les politiques publiques. Une même finalité — produire, se loger, se déplacer, se soigner, se nourrir, travailler, commercer ou protéger l'environnement — ne se traduit pas nécessairement par les mêmes instruments selon que l'on agit dans une ville dense, une campagne dispersée, un littoral urbanisé ou un littoral naturel. La subsidiarité ne consiste donc pas seulement à répartir les compétences entre niveaux administratifs ; elle consiste aussi à adapter les instruments publics aux morphologies réelles des territoires.

La distinction littoral urbanisé / littoral naturel ou peu urbanisé est donc très pertinente à ce stade. Elle permet d'éviter deux confusions : traiter une ville portuaire comme une ville intérieure ordinaire, ou traiter une dune, une île, un marais littoral ou une côte conchylicole comme une simple campagne.

Le littoral n'est pas un type de territoire homogène : c'est une **interface terre-mer**. Mais cette interface prend deux grandes formes opposées :

- un littoral habité, équipé, portuaire, touristique ou métropolitain ;
- un littoral naturel, agricole, halieutique, protégé ou faiblement urbanisé.

Le littoral ne constitue pas un territoire homogène. Il doit être distingué entre un littoral urbanisé — villes portuaires, stations balnéaires, fronts de mer construits, zones touristiques, ports de commerce ou de plaisance — et un littoral naturel ou peu urbanisé — dunes, falaises, marais, estuaires, îles, côtes agricoles ou halieutiques, espaces protégés. Dans les deux cas, le littoral présente des contraintes propres liées à l'interface entre la terre et la mer, mais les politiques publiques à y conduire ne relèvent pas des mêmes instruments.

On pourrait donc retenir une grille à quatre colonnes :

Politique publique	Littoral urbanisé	Littoral naturel ou peu urbanisé
Industrie	Ports de commerce, réparation navale, logistique portuaire, construction navale, transformation des produits de la mer	Petites activités liées à la pêche, conchyliculture, entretien naval léger, artisanat maritime, transformation locale limitée
Agriculture / alimentation	Marchés de produits de la mer, restauration, transformation halieutique, alimentation touristique	Pêche côtière, conchyliculture, algoculture, marais salants, circuits courts terre-mer
Travail	Emplois portuaires, tourisme, nautisme, hôtellerie-restauration, commerce saisonnier, services urbains	Pêche, aquaculture, agriculture littorale, tourisme diffus, emplois saisonniers, pluriactivité
Énergie	Thalassothérapie, autoconsommation portuaire, solaire sur bâtiments portuaires, raccordement aux énergies marines	Éolien offshore visible ou lointain, hydrolien selon site, sobriété des installations, vigilance paysagère et écologique
Médecine	Médecine saisonnière, urgences touristiques, secours en mer, hôpitaux	Médecine de proximité fragile, télémédecine, secours littoraux,

	ou cliniques de villes littorales	accès parfois long aux plateaux techniques
Commerce	Commerce touristique, restauration, marchés portuaires, plaisance, commerces saisonniers	Commerce de proximité fragile, vente directe, marchés saisonniers, circuits courts pêche-agriculture
Construction / urbanisme	Maîtrise de la pression foncière, limitation des résidences secondaires, adaptation à la submersion, reconversion des fronts de mer	Protection stricte du trait de côte, recul stratégique, préservation des dunes, marais, falaises, zones humides, limitation forte de l'urbanisation
Transports	Flux touristiques saisonniers, parkings littoraux, ports, navettes maritimes, accès aux plages	Accès maîtrisé aux sites naturels, stationnement limité, navettes saisonnières, protection des chemins côtiers
Environnement / risques	Érosion, submersion, pression touristique, artificialisation du front de mer, pollution portuaire	Érosion, submersion, biodiversité fragile, zones humides, oiseaux migrateurs, conflits entre protection et usages
Logique de subsidiarité	Arbitrer entre attractivité, économie maritime, tourisme, logement permanent et risques côtiers	Protéger des milieux fragiles tout en maintenant des activités sobres, compatibles avec la mer, les paysages et les risques naturels

Cette distinction permet d'éviter deux erreurs. La première consisterait à assimiler le littoral urbanisé à une ville ordinaire, alors qu'il est soumis à la mer, au tourisme, aux ports, à l'érosion et à la submersion. La seconde consisterait à assimiler le littoral naturel à une campagne ordinaire, alors qu'il concentre des milieux fragiles, des usages maritimes et des risques spécifiques. La subsidiarité littorale suppose donc une articulation particulière entre commune, intercommunalité, région, État et normes environnementales supérieures.

Les îles

Les îles bretonnes doivent presque être traitées comme une cinquième catégorie territoriale à part entière, car elles ne sont pas seulement du « littoral naturel ». Ce sont des micro-territoires complets, avec habitants permanents, mairie, école parfois, port, commerces, logement, médecine, déchets, eau, énergie, secours, tourisme, patrimoine, contraintes écologiques et relations obligées avec le continent.

La Bretagne compte notamment onze îles habitées à l'année — Bréhat, Batz, Ouessant, Molène, Sein, Groix, Belle-Île, Houat, Hoëdic, Île-aux-Moines et Île-d'Arz — constituant quatorze communes, puisque Belle-Île en compte quatre⁸¹. La Cour des comptes note également que la région Bretagne comprend onze îles et un archipel habités à l'année parmi les îles du Ponant⁸².

Les îles constituent une catégorie territoriale particulière. Elles ne sont ni de simples campagnes littorales, ni de simples espaces naturels, ni de petites villes isolées. Ce sont des micro-territoires complets, séparés physiquement du continent, où se concentrent toutes les fonctions ordinaires d'un territoire — habiter, travailler, se soigner, se déplacer, apprendre, produire, consommer, se protéger — mais dans des conditions de rareté foncière, de surcoût, de saisonnalité et de dépendance logistique.

⁸¹ PCI.bzh, *Patrimoine vivant : cap sur les îles bretonnes* (<https://www.pci-bretagne.bzh/patrimoine-vivant-cap-sur-les-iles-bretonnes/>).

⁸² Cour des comptes, *les liaisons vers les principales îles du Ponant* (<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/07-liaisons-principales-iles-Ponant-RPA2016-Tome-1.pdf>).

À ce titre, les îles sont un test particulièrement exigeant de subsidiarité. Elles doivent conserver une capacité locale minimale, sans laquelle la vie permanente devient impossible. Mais elles doivent aussi bénéficier d'une solidarité supérieure, car certaines fonctions ne peuvent être assumées seules à l'échelle insulaire. La subsidiarité insulaire suppose donc une combinaison de proximité, de continuité territoriale, de mutualisation et de péréquation.

Caractéristiques territoriales des îles

Critère	Îles bretonnes habitées
Forme du sol	Territoire fini, contraint, non extensible ; forte rareté foncière ; équilibre délicat entre habitat, agriculture, espaces naturels, ports, chemins, équipements et zones protégées.
Population	Petite population permanente, souvent vieillissante ; forte variation saisonnière ; poids important des résidences secondaires, touristes, plaisanciers et usagers temporaires.
Rapport au lieu	Très fort attachement au territoire, à l'identité insulaire, au paysage, à la mer et aux usages locaux ; sentiment d'éloignement mais aussi de singularité.
Typologie sociale	Pêche, conchyliculture, tourisme, nautisme, bâtiment, services publics, commerces, retraités, télétravailleurs, emplois saisonniers ; équilibre fragile entre habitants permanents et populations temporaires.
Vivant	Milieus très sensibles : estran, landes, dunes, falaises, oiseaux marins, zones humides, ressources halieutiques ; forte pression sur les écosystèmes pendant la saison touristique.
Relief et implantation	Micro-géographie déterminante : port, bourg, hameaux, chemins côtiers, zones basses exposées, falaises, criques, plages ; tout équipement a un impact territorial visible.
Transports	Dépendance absolue aux liaisons maritimes ou aériennes ; importance de la fréquence, du coût, de la météo, du fret, des évacuations sanitaires et de l'accessibilité des ports.
Médecine	Offre médicale fragile ; médecin généraliste, maison de santé ou présence partielle selon les îles ; télémedecine utile mais insuffisante seule ; enjeu majeur d'évacuation sanitaire.
Services publics	Services souvent polyvalents et coûteux par habitant : école, mairie, port, déchets, eau, énergie, secours, sécurité, voirie, numérique ; risque de rupture de service plus élevé que sur le continent.
Risques spécifiques	Isolement, surcoûts, rupture de continuité territoriale, vieillissement, pression immobilière, résidences secondaires, saisonnalité, érosion, submersion, dépendance énergétique et logistique.
Logique de subsidiarité	Garantir une autonomie minimale de vie quotidienne tout en mutualisant avec le continent les fonctions rares, coûteuses ou techniques. La subsidiarité insulaire suppose une articulation permanente entre commune insulaire, intercommunalité, département, région, État et parfois Union européenne.

Les îles ne sont pas seulement un cas particulier. L'île cumule plusieurs contraintes que les autres territoires ne cumulent pas toujours : petite taille, discontinuité physique, forte saisonnalité, coût élevé des services, rareté foncière, dépendance logistique, fragilité écologique.

C'est donc un excellent test de subsidiarité. Sur une île, on voit très vite ce qui doit rester local et ce qui doit être mutualisé. Une commune insulaire peut gérer la proximité, l'identité locale, certains équipements, l'accueil, les usages du sol. Mais elle ne peut pas toujours assumer seule les transports, l'hôpital, les déchets complexes, l'énergie, le logement, l'adaptation climatique ou le financement des surcoûts.

La Cour des comptes a d'ailleurs traité les liaisons avec les principales îles du Ponant comme un enjeu spécifique pour la Bretagne. Le contrat de partenariat État-Région Bretagne-Départements sur les îles identifie aussi la continuité territoriale, les installations portuaires, la

santé, l'activité touristique et la protection des espaces naturels comme des sujets structurants⁸³.

Impacts sur les politiques publiques

Politique publique	Impacts spécifiques des îles
Transports	La continuité territoriale devient une politique vitale : bateaux, ports, horaires, tarifs, fret, transports scolaires, évacuations sanitaires, accessibilité hors saison.
Logement	Nécessité de protéger le logement permanent contre la pression des résidences secondaires et de la location touristique ; besoin de logements pour actifs, soignants, enseignants, saisonniers.
Santé	Maintien d'une présence médicale minimale ; télémedecine ; conventions avec hôpitaux continentaux ; évacuations sanitaires rapides ; prévention adaptée au vieillissement et à la saison touristique.
Éducation	Écoles à petits effectifs à préserver autant que possible, car leur disparition accélère le déclin démographique ; solutions hybrides possibles avec numérique, internats ou mutualisations.
Énergie	Recherche d'autonomie partielle : sobriété, solaire, petit éolien selon acceptabilité, stockage, réseaux intelligents, réduction de la dépendance au continent.
Eau et assainissement	Ressource limitée, forte pression estivale, nécessité de sobriété, stockage, désalinisation éventuelle selon les cas, protection stricte contre les pollutions.
Déchets	Surcoûts de collecte, tri, transfert vers le continent ; nécessité de réduction à la source, compostage, réemploi, gestion renforcée en saison touristique.
Économie	Équilibre entre tourisme, pêche, agriculture, artisanat, services et télétravail ; éviter une mono-économie touristique qui chasse les habitants permanents.
Numérique	Le très haut débit et les services numériques deviennent des outils de désenclavement : télétravail, télémedecine, démarches administratives, enseignement à distance partiel.
Urbanisme	Foncier extrêmement rare ; priorité au logement permanent, à la réhabilitation, à la limitation de l'artificialisation et à la protection des paysages.
Environnement	Protection des milieux très sensibles ; gestion des flux touristiques ; limitation de la fréquentation de certains sites ; adaptation à l'érosion, à la submersion et à la montée du niveau marin.
Sécurité civile	Secours en mer, incendie, tempêtes, évacuations sanitaires, plans de crise en cas de rupture de liaison ; nécessité d'équipes polyvalentes et de stocks minimaux.

L'île révèle mieux que tout autre territoire que la subsidiarité ne consiste pas seulement à rapprocher la décision du citoyen, mais à garantir la possibilité concrète d'une vie complète dans un territoire contraint.

⁸³ Région Bretagne, *Contrat de partenariat État Région Bretagne Département ...* (https://www.bretagne.bzh/app/uploads/Contrat-partenariat-Iles_2021-27-1-1.pdf).

Annexe I – 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

Bretagne

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

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

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

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.

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

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

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 Guioimar, François Maspéro, 1972.

Melennec 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, Quénehervé 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*, Kelenn, 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.

Philipponneau 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.

Monde

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

Bodin Jean (<https://gallica.bnf.fr/conseils/content/jean-bodin>).

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

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

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

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

Lluansi Olivier, *Réindustrialiser : le défi d'une génération*, Déviations, 2024.

Machiavel Nicolas, *Le Prince*, 1571 (en ligne : <http://hyperprince.ens-lyon.fr/node/6>, traduction de Jacques Gohory).

Mearsheimer John J., *How States Think: The Rationality of Foreign Policy*, 2024

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

...

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	4
La démarche conceptuelle.....	4
L'Etat breton	5
La réinvention.....	5
La comparaison des cadres institutionnels	5
La réutilisation des concepts.....	5
La nation et la citoyenneté.....	5
La Région Bretagne : atouts et contraintes	6
L'atout européen.....	6
La contrainte européenne.....	6
La contrainte française.....	7
Le redressement de la France	7
La Région.....	8
La re-fédération : une perspective d'avenir	8
L'Etat	10
La démocratie.....	10
Les personnes.....	12
Les nationaux.....	12
Les citoyens	13
La représentation.....	13
L'intérêt public ou commun	13
La table ronde	14
Les pouvoirs.....	16
La séparation des pouvoirs	16
La présidence.....	16
L'équilibre des pouvoirs.....	17
Le check and balance	17
Le « help and support ».....	18
La personnalisation	19
Le parlement.....	20
Le droit.....	20
L'inflation législative	20
La constitution	21
La restructuration.....	21
La légistique	22
Le droit et la réglementation.....	23
La territorialité.....	23
La laïcité	23
Les orientations et les objectifs	23
La séparation gouvernementale	23
Un futur collectif	24
L'expression des orientations.....	24
De l'orientation à l'objectif.....	25
Les parlementaires	26
Le gouvernement.....	28
La politique publique	28
Définir les moyens.....	28

La concertation	28
La réglementation	29
La contrainte	29
Les projets publics	29
Le budget	29
La planification	29
L'exécution	30
La correction	30
L'élection du gouvernement	31
La justice	31
Le pouvoir	32
Les juridictions	32
La magistrature	34
Les jurys et les jurés	34
La procédure	36
L'instruction	36
Le jugement	36
Les victimes	36
Les peines	37
Le ministère	37
L'évaluation	37
Le gouvernement ne s'auto-évalue pas	37
Le rattachement	37
Rattacher l'évaluation à la Justice	38
La présidence	38
La constitution	39
Le facilitateur	39
Les élections	39
La médiation	40
La mémoire	40
La subsidiarité	40
Le principe	40
L'existant : une subsidiarité déjà présente, mais rarement explicitée	42
La subsidiarité du droit et de la réglementation	42
La subsidiarité administrative et la fonction publique	42
La subsidiarité fiscale	43
La subsidiarité budgétaire	43
La subsidiarité des transports	44
La subsidiarité des bâtiments et équipements publics	44
Commentaire général	45
La taille de l'Etat	45
Le niveau adapté	46
La péréquation	47
La segmentation du territoire	48
La carte territoriale	49
La cohérence subsidiaire	52
La normalisation	52
Les pays	53
Le sénat des pays	56
Le département	56
Les groupements de communes et les communes	57
La subsidiarité des ministères	58

La représentation et la gouvernance.....	59
Les ministères.....	62
Les pouvoirs et les ministères	62
L'architecture institutionnelle	62
Les grands ministères.....	62
La hiérarchisation.....	63
La direction générale.....	64
Les directions spécifiques	64
La performance	65
Les politiques publiques.....	65
L'interministérialité.....	66
L'alignement ministériel horizontal	66
L'alignement ministériel vertical	67
L'administration	67
Le fonctionnariat.....	67
Les moyens.....	68
La réintégration	68
La prédisposition.....	68
Les circonstances	69
Le mouvement.....	70
L'adaptation	70
La séparation des pouvoirs	70
La subsidiarité.....	70
Annexe A – Préface de la première édition.....	71
Retrouver le chemin de la liberté	71
Trouver la voie du consensus.....	73
La démarche.....	73
La ligne idéologique.....	77
La suite à donner	79
Annexe B - La constitution	79
Le préambule.....	79
La constitution	80
Le nom.....	80
Le territoire	80
Les pouvoirs	80
Le droit	80
La nationalité	81
La citoyenneté.....	81
La monnaie.....	81
Les langues.....	81
La sécurité.....	82
La défense	82
Les amendements à la constitution	82
Annexe C – L'élection du gouvernement.....	82
Les errements actuels	82
La désignation du gouvernement : entre instabilité, efficacité et consensus	82
Le modèle britannique : efficacité et clarté	83
Le modèle suisse : stabilité par le consensus et la collégialité	83
La référence israélienne.....	84

L'élection	85
Le principe.....	85
L'élection du parlement.....	86
L'élection du gouvernement.....	86
Le texte institutionnel	87
Les avantages du modèle.....	88
Le risque du budget	88
Les risques résiduels.....	88
La proportionnelle et majorité.....	89
La coalition avant l'élection	89
Le petit parti.....	89
Le grand parti.....	90
Israël, l'exemple et le contre-exemple.....	90
L'efficacité anglo-saxonne	90
Règle institutionnelle.....	91
La finalité.....	91
Professionnaliser les partis professionnels.....	91
De l'idéologie au management	91
Le budget, révélateur de la compétence	92
L'autorité indépendante d'évaluation.....	92
Formulation constitutionnelle.....	92
Annexe D – Le droit et le règlement	93
Les exemples.....	93
Exemple 1, médecine : limiter l'acharnement thérapeutique	93
Exemple 2, Assurance : rendre les prestations comparables	93
Exemple 3, Réseaux sociaux : majorité numérique et accord parental.....	94
Exemple 4, Logement : droit à un logement décent	94
Exemple 5, Éducation : égalité d'accès aux ressources scolaires.....	95
Exemple 6, Alimentation : transparence sur l'origine et la composition.....	95
Exemple 7, Travail : droit à la déconnexion.....	95
Exemple 8, Données personnelles : droit à l'effacement effectif.....	95
Le règlement	96
Projet de règlement relatif au droit à la déconnexion et au repos numérique des salariés.....	96
Préambule : — Identification du droit explicité	96
Règle 1 — Objet.....	96
Règle 2 — Définitions.....	97
Règle 3 — Principe général.....	97
Règle 4 — Plages minimales de repos numérique	97
Règle 5 — Interdiction des sollicitations ordinaires pendant le repos numérique	97
Règle 6 — Obligations générales de l'employeur.....	98
Règle 7 — Charte ou accord interne	98
Règle 8 — Paramétrage des outils numériques.....	98
Règle 9 — Réunions à distance et messages collectifs	99
Règle 10 — Sollicitations exceptionnelles.....	99
Règle 11 — Forme des sollicitations exceptionnelles.....	99
Règle 12 — Registre des sollicitations exceptionnelles.....	99
Règle 13 — Compensation des sollicitations exceptionnelles	100
Règle 14 — Astreintes et permanences.....	100
Règle 15 — Protection des salariés.....	100
Règle 16 — Obligations des responsables hiérarchiques.....	101
Règle 17 — Suivi annuel	101
Règle 18 — Contrôle par l'inspection du travail.....	101
Règle 19 — Mesures correctrices	101
Règle 20 — Entrée en vigueur	102
Annexe E - La fiscalité.....	102

La taxe habitation.....	102
Annexe F - Les élections territoriales.....	105
Deux exécutifs territoriaux, deux légitimités différentes	105
La répartition des rôles.....	105
Préfet et équipe préfectorale	105
Exécutif élu de Pays	106
Les compétences coordonnées	106
L'élection paysale	106
Les liste de conseillers de Pays.....	106
L'exécutif de Pays	106
Le budget de Pays.....	106
Le préfet.....	107
La subsidiarité budgétaire.....	107
Formulation institutionnelle	107
Annexe G – La subsidiarité actuelle.....	107
La région et l'Etat	107
Le département : conseil et préfecture départementaux.....	110
La commune et les groupements de commune	111
La métropole	112
Annexe H – La segmentation du territoire	113
Le territoire : ville, campagne et formes intermédiaires	113
Les villes	115
Le littoral.....	116
Les îles	119
Annexe I – Les publications antérieures	122
Bibliographie.....	122
Livres	122
Bretagne	122
Monde	124
Sites internet et chaînes video	124
Revues.....	124
Lexique et abréviations	124
Sommaire long	125