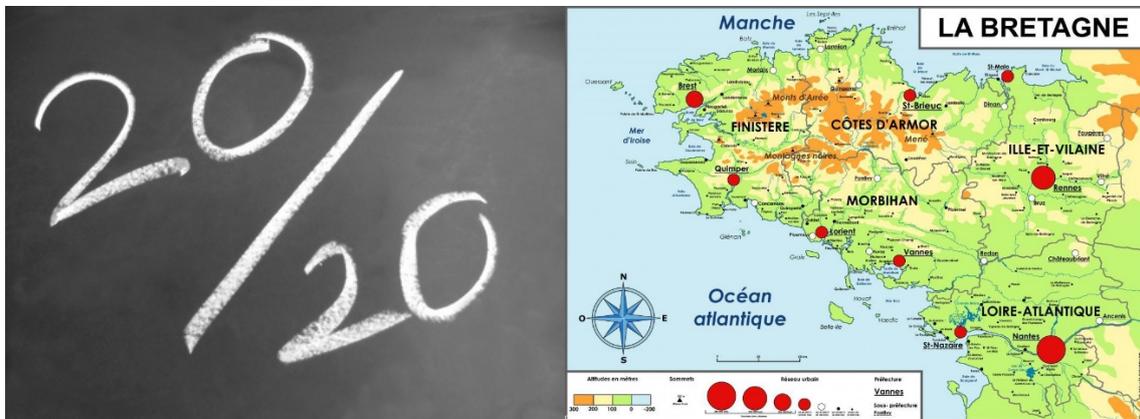


L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE LA BRETAGNE

Dossier 18. La Bretagne : un pays de pays



20 DOSSIERS POUR LES ÉLECTIONS RÉGIONALES.

Dans le cadre des élections régionales des 6 et 13 décembre 2015, Construire la Bretagne a décidé de mettre sur la table 20 dossiers qui semblent prioritaires pour le développement de la Bretagne. Nous ne sommes pas encartés : nous sommes Bretons. L'idée est tout simplement de faire vivre le débat démocratique avec trois niveaux possibles de réaction (les candidats, les organisations, les citoyens...). Il s'agit d'individualiser des sujets majeurs, d'en réaliser un diagnostic, d'envisager surtout des solutions pour aider à l'essor breton et faire vivre la démocratie participative.

Le Comité de rédaction de Construire la Bretagne. <http://www.construirelabretagne.bzh/>

Dossier 18. La Bretagne. Un pays de pays.

Vivre et travailler au « pays ». Quand la Bretagne se met en marche, le mot revient comme une litanie. Mais la Bretagne est un pays de pays tant les identités sont ici emboîtées, complexes, subtiles. Le mot apparaît comme une table gigogne pour désigner ici et tour à tour des territoires de tailles très variables. Dès les années 1960-1970, elle fut la première en France à recommander la création d'entités territoriales et de pays correspondant aux échelons de la vie quotidienne, autour d'intellectuels comme Paul Houée, Louis Ergan, Loeiz Laurent, Raymond de Sagazan... Mais le pays c'est ici aussi la Bretagne et la France, sans oublier des territoires de rangs inférieurs qui exercent parfois dans les mentalités et le sentiment d'appartenance un rôle décisif (le pays bigouden, le pays pagan, le Mené, le Coglais, etc.). Pourquoi ce rôle supérieur ? Pourquoi cette importance ? A une époque où la présence d'une maille française « indivisible » suscite parfois l'ostracisme, la Bretagne se singularise au contraire sous la forme d'appartenance à des tables gigognes. Dans les enquêtes, les Bretons se définissent d'abord comme Bretons (à 88 %) mais aussi Français (80 %). Ils sont pour l'instant plus européenophiles avec une région ayant, lors d'élections, le plus soutenu en France cette entité. Ils ont enfin une attache très forte à leur micro-pays... sans oublier leurs paysages. Plusieurs auteurs (A. Lecourt, T. Kernalegenn...) ont démontré l'existence de luttes plus fortes contre des projets jugés déstructurants : Plogoff, les « menhirs libres » à Carnac, la lutte contre les centres de déchets et projets d'enfouissements, le Peuple des dunes... Pourquoi cette attache aux pays et paysages ? Est-ce un élément d'archaïsme dans une société mondialisée ? Est-ce à l'inverse une forme de modernité trouvant racine dans de bien vieilles attaches ? Bro gozh ma zadoù. Vieux pays de mes ancêtres. Une « vieille » idée ? L'expression d'une nouvelle modernité ?

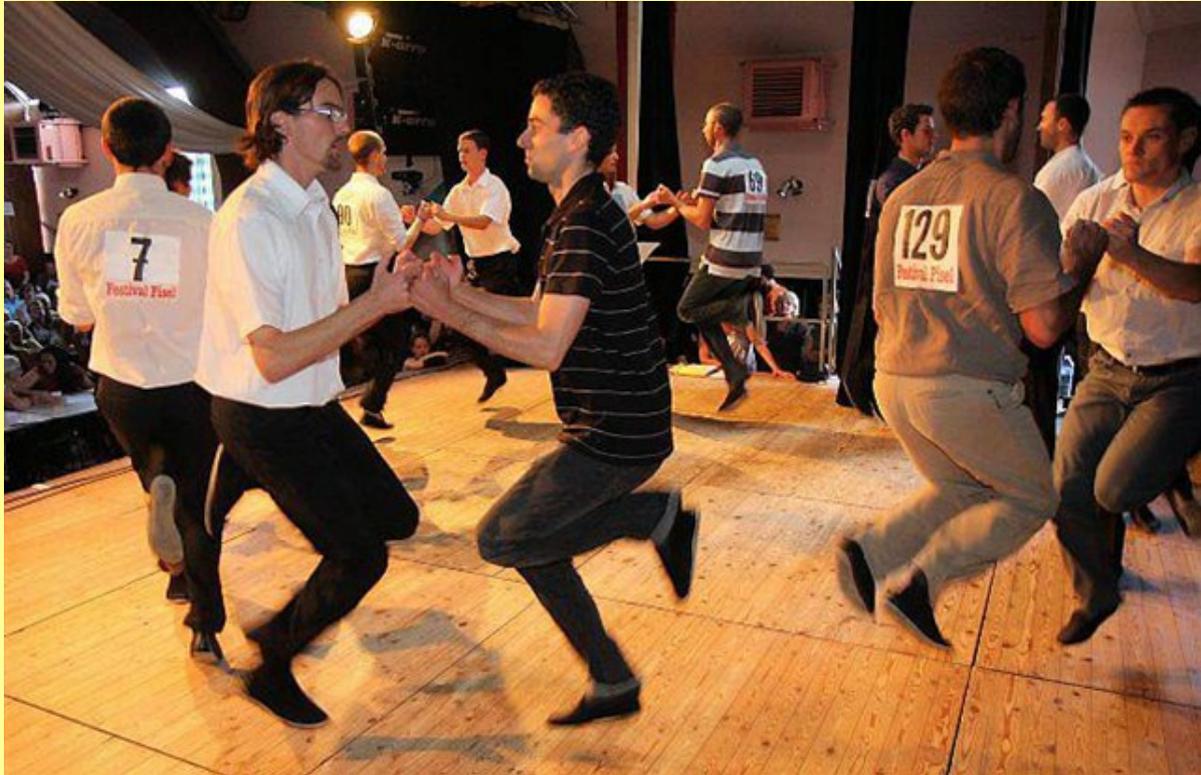
Diagnostic

Ar vro. « La » payse. En breton, le terme de pays est féminin et est plus une matrice qu'une forme de patrie. A l'instar du mot kêr (tour à tour maison, hameau, village, bourg, ville...), l'originalité du terme ici est d'être employé de manière indissociée aux différentes échelles et de manière très fréquente. On le constate en breton (le pays Fañch, Bro Vigoudenn, Bro Pagan, Bro Wened, Bro Gerne...) et / ou en français (le pays Pourlet, le pays de Retz, le pays de Saint-Malo, le pays de la Mée, le pays de Dol-de-Bretagne, le pays nantais...). En langue bretonne, son importance est telle qu'on ne



peut nommer certains territoires sans leur accoler cette appellation. Le Trégor se dit Bro Dreger, le Léon Bro Leon, la « Région » administrée au sens français se dit en breton Rannvro (part de pays). La France se traduit par « Bro C'hall ». L'usage territorial hétéroclite est pour les chercheurs un casse-tête, d'autant qu'il existe des appellations immémoriales, d'autres très récentes et créées de toutes pièces. La polysémie traduit surtout une appartenance plurielle constatée par de multiples auteurs (Pierre Flatrès, Mona Ozouf, Paul Houée, Ronan Le Délézir, Ronan Le Coadic, Jean-Michel Le Boulanger, Philippe Jouët, Mikaël Bodloré, Yves Lebahy, etc.). Pierre Flatrès explique bien la façon dont il apparaît dans l'esprit breton à la façon de poupées russes. La Bretagne est un pays de pays. A l'inverse de la France « indivisible », la Bretagne est une et divisible. Le va-et-vient des représentations intègre la Bretagne dans un pays plus vaste, l'affirme parfois de manière appuyée, le décline de façon sérielle à l'échelle de différents bassins où l'on retrouve la même appellation. Les Bretons évoquent souvent leurs territoires en parlant spontanément d'un pays plutôt que d'une région (du latin reg : dominer ; regere : régir, diriger). Ils rentrent au pays. An « dud divroet ». Les gens « sans » pays. De manière très forte, le Breton expatrié est défini comme « privé » de pays. On évoquait ce slogan plus précis du « Vivre et travailler au pays », lancé semble-t-il en 1970 par la CFDT, très utilisé en 1972 lors de la grève du Joint français, massivement repris lors du mouvement des Bonnets rouges, avec un usage qui serait difficile ou inapproprié pour d'autres territoires. L'origine de ce foisonnement est

très complexe et tient sans doute d'une conception linguistique parfois héritée (ar vro). L'écheveau trouve aussi racine dans l'importance classique des évêchés (le pays de Dol-de-Bretagne, Bro Wened...), le poids passé de l'histoire et de l'autonomie bretonne, la pluralité des villes et territoires maillant le territoire. Le terme polysémique désigne parfois des spécificités culturelles (les pays « Fisel » ou « Glazik » pour les costumes, certaines danses...), évoque des



particularités productives et géographiques que l'on qualifie avec ... les paysages (le pays de Rance, le pays du vignoble nantais, le pays des abers...). Représentant les évêchés, le drapeau breton représente un pays de pays, ce qui explique peut-être en partie son succès. Quoi qu'il en soit, la Bretagne a été la première en France dès les années 1960 à porter cette maille avec, à toutes les époques, des acteurs clés comme Paul Houée, Pierre Méhaignerie, Pierre-Yvon Trémel... Elle est aujourd'hui une des plus dynamiques pour promouvoir cet échelon que d'autres régions institutionnelles sont en train d'abandonner. La dernière mandature est la seule en France à avoir territorialisé les fonds européens par pays, ce qui lui a valu les félicitations de la Commission européenne, avec des modalités d'animation plus ascendantes pour valoriser l'essor endogène. Bien qu'ils disposent de budgets d'ensemble faibles, les « Contrats de Plan-Région » ont toujours été en Bretagne importants et peuvent -encore plus qu'aujourd'hui- devenir le fer de lance de l'animation territoriale. A différentes échelles, cet échelon individualise la Bretagne. Une stratégie fédératrice peut s'organiser autour de lui, autour de ce mot symbolique bien plus profond et riche qu'il n'y paraît.

Quel programme ?

.1. Parler de pays plutôt que de Communautés de communes, de Régions ou autres est tout sauf anecdotique. A toutes les échelles, l'affirmation de ce mot est un concept qui peut se décliner par des opérations concrètes. En latin, le pagus qui a donné le mot « pays » n'est pas du tout la villa (le domaine foncier) qui a donné naissance au terme « ville ». La symbolique du pays est d'être un territoire collectif, partagé et approprié initialement par les ... « paysans ». On ne se situe pas dans une situation de dépendance (la province ou la région) mais dans une dynamique d'appropriation collective permettant de produire des richesses, de valoriser le pays. En somme, quelle que soit l'échelle, un pays n'est pas un Etat. Le pays, c'est l'expression de l'affectif. C'est un curieux « territoire

du dedans » qui se joue des frontières institutionnelles et exprime dans l'intimité l'attachement à un ou plusieurs territoires. Le pays, c'est une démocratie intérieure. Il résiste à certains découpages (les pays Baltes). C'est une affaire d'hommes et de femmes. On l'écrit souvent avec une minuscule et il est parfois loin d'être une Nation. La Région appuiera donc cette conception plurielle. L'appellation pays correspond bien à nos pratiques de mobilité quotidienne centrée sur un bassin de vie et nous projetant de plus en plus dans différents territoires. La spécificité bretonne d'avoir des pays à géométrie variable est un gage de tolérance à une époque où certains préconisent des stratégies de replis. Cette conception se prête à une forme d'engagement alors que les pouvoirs, par la force des choses et par manque de moyens, risquent d'être moins pyramidaux. Breizh, ar vro. L'idée est très moderne. Elle peut effectivement déclencher une dynamique pour vivre et travailler au pays. Au-delà du « régir », la dimension de pays sous-entend la capacité d'agir. Le pays, c'est le territoire du cœur. La Région décidera de s'appeler Région Bretagne / Bro Vreizh. Il existe une acception française du territoire breton actuellement traduite par une forme de sujétion : « Rannvro Breizh ». Ce point est tout sauf un détail. Commençons tout d'abord par qualifier ce que nous sommes.

.2. Dans ce cadre, le pays de pays est à affirmer au moins à deux échelles La totalité des actuels candidats régionaux ont clairement pris position et affirmé que la Région administrée ne correspondait pas à la Bretagne. Il existe donc une réalité externe puisque l'organisation des pouvoirs est ainsi. Mais il existe aussi une stratégie interne qui doit construire ce qu'on nous refuse. Dès lors que les budgets sont en Région, les décisions ne dépendent plus de Paris mais de nous. Quand bien même ces budgets sont faibles et très liés aux contrats de plan « Etat-Région », ils nous appartiennent tout de même ou alors on ne comprend plus rien à la démocratie. La marge de manœuvre et d'action est ainsi beaucoup plus large qu'on ne l'évoque, si jamais les déclarations d'intention se transforment en actes. La Région administrée le fait déjà sur nombre d'enjeux culturels. Un axe prioritaire sera de conforter cette réalité et de l'étendre au plan économique pour affirmer la Bretagne. Le fait ici doit précéder le droit. Parallèlement, on constate aujourd'hui en analysant les mobilités que 83 % de la vie des gens se localisent environ dans un périmètre de 20 minutes autour de leur habitation. C'est



là où ils vont faire leurs courses, travaillent, vont voir le médecin, vont chercher leurs enfants à l'école. Généralement, quand le périmètre de la vie quotidienne dépasse les 20 minutes, c'est qu'on se situe dans des territoires à l'abandon ou qu'on est obligé de s'éloigner d'espaces saturés pour avoir accès à

la propriété. Sur le fond, la dimension de pays est donc celle d'un territoire partagé créant des mobilités compatibles. Qu'on le veuille ou non, et même si les gens bougent beaucoup, le pays correspond à la vie des gens et à l'essentiel de leur mobilité quotidienne. Face à des intitulés qui ont voulu détruire les pays (les départements par exemple) ou certains découpages technocratiques actuels de la Loi N.O.T.R.e, le pays symbolise l'affirmation d'une démocratie. La Région, pays de pays, musclera donc son organisation à cette échelle en reprenant les découpages qu'elle a choisis et votés en 1995. Comme tout découpage, ce choix n'est pas exempt de critiques. Mais il s'est enraciné depuis 20 ans et a été globalement bien conçu. La Région poussera pour caler l'ensemble des politiques

publiques sur ces territoires qui correspondent à la vie quotidienne des populations (le pays de Ploërmel Cœur de Bretagne, le pays de Brest, le pays de Vitré Porte de Bretagne, le pays de Guingamp, etc.). Pour plus d'efficacité et de cohérence, elle cherchera au maximum à ce que les multiples autres territoires administratifs se calent sur cette réalité. Les Bretons se plaignent parfois du millefeuille à la française et de réformes qui ne viennent pas. Mais au lieu d'attendre des choix descendants, rien ne les empêche parfois de balayer devant leur porte et de mettre concrètement des dispositifs en place. Ce point est important et une affaire de volonté. L'intérêt commun doit parfois dépasser les égos, les pays étant précisément des structures souples permettant d'affirmer un autre souffle décisionnel et politique.

.3. En effet, notamment autour de Bernard Leurquin ou de Michel Dinet, leurs objets étaient d'en faire « des territoires de projets unissant ville et campagne ». Des Conseils de développement créaient à côté des politiques une représentation de la société civile (associations, chefs d'entreprises etc.) pour des dynamiques partagées. Suite aux velléités bretonnes, cet échelon neuf de la vie démocratique, avait été validé tour à tour par la droite (les Lois Pasqua de 1994) puis la gauche (les Lois Voynet de 1999). Il est apparu longtemps comme un véritable espoir pour faire fonctionner la



démocratie territoriale, Après tant de rencontres et d'espoir, ce souffle novateur va finalement être balayé, notamment lorsque Jean-Pierre Chevènement oppose en quelque sorte des « pays des villes » à des « pays des champs ». Bien des Conseils de développement sont devenus aphones ou des chambres d'enregistrement. Des élus vantent aussi la démocratie participative pour ne pas la mettre en place. On continue à oublier la vie des populations. Dans le cadre d'une énième réforme concernant l'intercommunalité, des Préfets ou Sous-Préfets proposent aujourd'hui, on ne sait trop pour quel motif, des découpages parfois farfelus oubliant les réalités de la vie quotidienne et contrant directement l'existence actuelle des pays (par exemple une intercommunalité Paimpol - Guingamp).

Cette nouvelle organisation intercommunale n'aurait-elle pas pu être décidée par une assemblée de pays qui, en recomposant deux ou trois intercommunalités, aurait pu diviser par deux le nombre de ces EPCI ? Cette animation eut été plus porteuse que des ciseaux préfectoraux. De même, quelques villes s'opposent de plus en plus à leurs campagnes au lieu de s'unir sur une dynamique partagée. A l'inverse de ces égoïsmes, le couple Bretagne-Pays affirme une autre logique. Il propose de créer à deux échelles des enveloppes territoriales non envisagées de manière exclusive sous l'angle de la « nécessaire » polarisation (les pôles urbains, les métropoles, les pôles d'échanges multimodaux...). D'un côté, la polarité et l'élitisme ; de l'autre la démocratie territoriale. La Région est la seule entité pouvant sur ce sujet s'associer aux départements (l'éventuelle Assemblée de Bretagne) pour contrer ces villa et villae du XXI^e siècle comme par hasard promues par les élites urbaines pour conforter leurs privilèges. Aujourd'hui, le débat de fond est un enjeu de pouvoir et de démocratie. L'avenir passera-t-il par des modalités d'actions pyramidales multipliant les fractures ou par des forces collectives pour renforcer des territoires de projets ?

4. Face à cette gouvernance métropolitaine toujours présentée comme « inéluctable » et finalement d'esprit très libéral, la Bretagne tient relativement bon. La plupart des S.C.O.T (Schémas de Cohérence territoriale) ont en Bretagne été décidés à l'échelle des pays. Le pays de Saint-Brieuc a calé plusieurs compétences sur ce périmètre (SAGE pour les eaux, Gestion Intégrée de la Zone Côtière, actions pour les algues vertes, SCOT, etc.). Un Département comme l'Ille-et-Vilaine, a décidé d'optimiser « pour plus de performance » son organisation territoriale



autour de sept... « agences de Département ! » (sic) qui correspondent évidemment à la réalité géographique des pays (des entités pour Rennes, Saint-Malo, Vitry, Fougères, Montauban-de-Bretagne ; deux entités au sud pour les Vallons-de-Vilaine et le pays de Redon). Parallèlement, on constate que certaines Communautés de communes agrandissent naturellement le périmètre de leurs compétences pour correspondre aux réalités vécues par leurs administrés, mieux gérer la mobilité ou la vie citoyenne, etc. Chassez le pays, il revient au galop. Il correspond pour lors au lieu de vie essentiellement partagé. La situation peut évoluer si un nouveau mode de mobilité apparaît. Mais c'est autour de lui que doit se fédérer l'essentiel des politiques publiques. En 2015, comment veut-on agir lorsqu'on constate par exemple que « le pays touristique de Brocéliande » diffère du « pays de l'Oust-Brocéliande » avec deux périmètres ne correspondant pas du tout à la nouvelle « destination Brocéliande » choisie par la Région, sans oublier bien sûr le « pays de Brocéliande » loi Voynet, l'agence départementale de Brocéliande, la Communauté de communes de Brocéliande, les « offices de Brocéliande » et celui de « Mauron en Brocéliande » qui appartient lui-même à la Communauté de communes de Mauron-en-Brocéliande ! Plus personne n'y comprend rien. En interne, une action prioritaire sera d'agir pour mettre fin à cette pagaille. La Région doit parfois balayer devant sa propre porte. Elle pèsera aussi pour s'associer à d'autres échelons, tout

particulièrement au binôme Départements-Communautés de communes, afin d'intégrer des compétences coûteuses qu'ils se sont un temps octroyés et ne correspondent pas à leur cœur de métier (par exemple le pays touristique de l'Oust-Brocéliande est financé par le département du Morbihan). Des coopérations renforcées entre les Départements et la Région, tout particulièrement en Ille-et-Vilaine, sont souhaitable pour renforcer la pertinence et la transversalité des actions.

5. Enfin, la Région donnera un nouveau souffle aux C.E.S.E.R et surtout aux Conseils de développement. Concernant le C.E.S.E.R, son périmètre d'étude ne concernera plus la Bretagne administrée mais la Bretagne, avec pour l'ensemble des sujets et de manière systématique un volet évoquant a minima les actions d'ores et déjà en place (elles sont nombreuses), les partenariats en cours et à privilégier avec la Loire-Atlantique. Il n'est plus possible aujourd'hui que cette instance consultative



qui est souvent le fer de lance de la stratégie régionale ignore dans de multiples rapports cet enjeu comme si tout allait bien. Comme le pouvoir régional se déclare sans cesse pour B5, ce n'est même pas de l'audace mais un minimum de cohérence. A l'instar du Conseil culturel qui fonctionne sur 5 départements, le Conseil régional des jeunes impulsera aussi un nouveau souffle au lieu d'être conçu comme pour éviter cette question. Tout ceci est interne et dépend de nous. En correspondant à ce qu'est la Bretagne, ces structures seront des instances du pays breton. Elles fonctionneront en synergie avec les Conseils de Développement liés cette fois à chaque pays. En effet, à l'époque où l'on parle beaucoup de démocratie participative, il faut relancer ces Conseils de développement. Bien sûr, certains politiques peinent à les reconnaître. Mais ces organismes permettaient –et permettent parfois– des prises de décisions écrites en correspondance avec des représentants de la société civile. Au-delà d'élections effectuées de manière ponctuelle, les Conseils de développement peuvent être des relais d'adéquation des prises de décision politiques aux aspirations citoyennes. Ces assemblées n'empêchent pas d'agir encore plus près de la population et des citoyens. Leur levier est un outil pour le renforcement d'une démocratie participative plus permanente.

En conclusion, la Bretagne apparaît parfois sur la scène française telle une Région comme les autres. Cette gouvernance acceptée traduit peu sa réalité. Elle s'individualise effectivement par ce goût à accepter et privilégier à différentes échelles la notion de pays. Faisons-en une marque de fabrique et une porte ouvrant le chemin des possibles. La Bretagne, Région pour Paris, pays de pays pour les Bretons. C'est un calage sur une réalité souvent ressentie, une ambition pour lutter contre les excès du centralisme et établir une vraie ambition régionale. C'est un concept intéressant pour faire davantage vivre la Bretagne et la démocratie. Faire vivre en harmonie les différents territoires du cœur.

Le Comité de Rédaction