

Des pays, pour quoi faire ?¹

Par Yann Le Meur, enseignant à la faculté des sciences économiques de Rennes 1

Avant l'avènement des lois de décentralisation des années 1982-83 à 1986, lois consacrant et renforçant le département tout en faisant de la région une collectivité territoriale dotée d'autonomie fiscale, certaines forces pensantes bretonnes soulignaient la pertinence de créer une région Bretagne, fédérant elle-même des « pays ». Ces derniers avaient pour vocation de prendre la place des départements, ces « créatures » diaboliques de la Révolution. Les militants voulaient leur disparition pure et simple, au profit de la région et des pays. Selon Louis Ergan et Loeiz Laurent (« Vivre au pays », 1977, Éditions le Cercle d'or), l'étendue de ces circonscriptions, inspirées des subdivisions historiques (évêchés), pourrait se caler sur celle des arrondissements.

Les lois de décentralisation des années 80, en renforçant l'échelon départemental à qui l'on offrait une forte autonomie fiscale, ont été le premier coup de butoir asséné au concept de pays à qui l'on laisserait une utilité limitée quasiment à des rôles de réflexion, de concertation, voire de planification. Le deuxième coup, fatidique, s'est trouvé dans la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont l'étendue (et non la pertinence géographique) s'approche parfois, loi NOTRe de 2015² aidant, de celle d'un pays³. Prenant acte de cet état de fait, le Conseil régional de Bretagne a dès lors décidé logiquement de répartir ses aides discriminées, non plus en direction des pays, mais en direction de ces organes de gestion et d'équipement que sont les EPCI.

Au niveau de la solidarité économique et financière interne à un territoire, une comparaison entre l'EPCI et le pays est largement en faveur du premier. En effet, le pays n'a pas comme l'EPCI une fonction intrinsèque de fourniture harmonieuse et solidaire de biens et services publics dans le territoire, et il n'a pas la forme institutionnelle et juridique adaptée à la mise en œuvre de dispositifs de péréquation financière territoriale (au travers de la « dotation de solidarité communautaire »).

Cependant, ce n'est pas la fin des pays qui, sans être dotés du statut de collectivité territoriale, sont, et peuvent l'être bien davantage, des institutions d'étude, de programmation et d'action concertée au service du développement économique et social. Qu'ils soient appelés Pays ou Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (loi Maptam de 2014⁴), cela n'a pas d'importance.

Si la solidarité financière entre EPCI n'est pas du ressort, comme on l'a vu, d'un pays recouvrant les territoires de ces établissements publics de coopération, cette péréquation peut toutefois se mettre en œuvre au niveau de la région (voire du département) au travers des aides discriminées qu'elle octroie aux territoires.

Quoi qu'il en soit, l'avenir des pays dépend étroitement de celui de la région et du département. Pour la Bretagne nous pouvons imaginer deux scénarios.

¹ Commentaire au sujet de la parution de « Les pays de Bretagne – Racines de notre futur », 2021, Ed° Diawel.

² Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Il est frappant de constater que les nouveaux EPCI à l'étendue s'approchant de celle d'un pays moyen (CC de Guingamp et Lamballe) provoque des rejets dus à l'éloignement consubstantiel à leur trop grande taille.

⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Le premier constitue un *statu quo*, avec un département qui se veut une institution de proximité au regard de l'immensité de la plupart des régions⁵. Dans ce scénario on ne voit pas d'autre avenir pour les pays que celui qui leur est aujourd'hui dévolu, à charge des acteurs locaux de donner plus de consistance au rôle de planification, de réflexion et de coordination qui lui est dédié.

Le second scénario est celui d'une disparition à terme des 5 départements bretons se fondant dans une région Bretagne, ou Collectivité unique, reprenant l'ensemble de leurs compétences et surtout leur fiscalité, dont les droits de mutation sur lesquels lorgne dangereusement l'Etat⁶. A ce dernier serait au passage transférées les allocations individuelles de solidarité (AIS) dont le RSA, moyennant une diminution de la TVA versée à la région à due concurrence de la charge nette transférée. La région Bretagne obtiendrait, pour les systèmes de péréquation interdépartementaux existants, le statut annexe de département.

Dans ce scénario, selon lequel un échelon de collectivité territoriale disparaît (le département), deux options se présentent :

- La première, la plus probable, est que la Région déconcentrerait dans les départements, pour assurer une certaine proximité, les anciennes compétences qu'ils exerçaient avant la fusion, voire plus. La logique de ce montage tient au fait qu'existent par essence, au niveau départemental, les structures d'accueil et les ressources humaines adaptées à l'exercice de ces compétences. Les pays pourraient dans cette hypothèse garder leur statut actuel (*statu quo*)
- Une autre option voudrait que ce soient les pays qui accueillent les services déconcentrés de la région, avec disparition totale de la circonscription départementale. En même temps, les pays verraient s'accroître le rôle de fédérateurs des EPCI de leurs territoires, lesquels verraient le cas échéant leurs périmètres définitivement redessinés afin d'optimiser la gestion locale dans des espaces à « taille humaine ». Les présidents des EPCI se retrouveraient dans un conseil de pays, qui verrait renforcer son rôle de planification et d'interlocuteur de la Région. Cette option est difficilement envisageable dans la mesure où la restructuration qu'elle exige devrait produire d'importantes déséconomies d'échelle.

En référence à La loi no 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

En tout état de cause, il conviendrait d'anticiper et de se préparer à l'avènement des scénarios ici imaginés, afin d'être à l'occasion une force de réflexion et de proposition en la matière.

Yann Le Meur, décembre 2022

⁵ En référence à La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

⁶ La région aurait la main sur la péréquation de la taxe additionnelle des droits de mutation.