

Pour une République des territoires : simplifier, rapprocher, solidariser

Il est des moments où l'histoire légifère avant les législateurs. La proposition de loi n° 1800, déposée le 16 septembre 2025 par Mme Brigitte Klinkert et de nombreux collègues parlementaires de sensibilités diverses, qui sera examinée ce 30 mars 2025 par la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale, est de ceux-là. Elle mérite que le Parti radical valoisien s'y arrête avec la clarté doctrinale que notre famille politique doit à ses fondateurs, et la lucidité que commande l'état de la République.

Notre parti est né en 1901 dans l'affirmation d'une idée simple et puissante : la République ne vaut que si elle est vécue, incarnée, ressentie par le citoyen dans son quotidien. Cette conviction, qui traverse notre histoire depuis le Congrès fondateur, n'a rien perdu de son actualité. Léon Bourgeois, père de la solidarité républicaine et inspirateur de notre doctrine du solidarisme, n'a jamais conçu la décentralisation comme une fin en soi, mais comme le moyen de rapprocher la décision du peuple, de rendre l'action publique intelligible, efficace, juste. Pour lui, la solidarité n'était pas une abstraction : elle s'incarnait dans des institutions à portée humaine, des institutions que le citoyen peut identifier, interpeller, comprendre.

Édouard Herriot, grand maire de Lyon et figure tutélaire de notre tradition municipaliste, rappelait que « la vraie patrie, c'est la commune ». Ce principe vaut, *mutatis mutandis*, pour l'ensemble de l'architecture territoriale. Pierre Mendès France, dont nous revendiquons l'héritage de rigueur et de vérité républicaine, ne cessait d'affirmer que gouverner, c'est choisir et que choisir suppose de savoir qui décide, pourquoi, avec quels moyens, et devant qui l'on rend des comptes.

C'est précisément à cette aune qu'il faut lire et soutenir la proposition de loi Klinkert.

*

* *

L'exposé des motifs de la proposition de loi n° 1800 ne mâche pas ses mots, et il a raison. La réforme de la carte des régions opérée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 « *suscite toujours mécontentements et incompréhensions, près de dix ans après son entrée en vigueur.* » Elle a produit l'inverse de ce qu'elle prétendait réaliser : en fusionnant des régions aux identités, aux géographies et aux histoires incompatibles, elle a éloigné l'élu du citoyen, le gestionnaire du territoire, la décision de la réalité. Elle a, selon les termes mêmes du texte, « *accentué la perte de proximité des Français vis-à-vis de leurs institutions et de leurs élus, la perte de concret dans l'action publique locale.* »

La Cour des comptes a souligné dans plusieurs rapports que ces grandes régions coûtent plus cher, complexifient le millefeuille administratif et éloignent les décisions des habitants. Le rapport Ravignon de mai 2024 sur les coûts du millefeuille territorial l'a démontré avec précision : la superposition des strates n'est pas seulement

source d'inefficience administrative, elle est un coût financier réel, documenté, qui pèse sur les contribuables et sur la qualité du service public.

Le radical que je suis ne saurait se satisfaire d'une organisation territoriale où le citoyen ne sait plus à quelle porte frapper, où l'association doit multiplier les dossiers de subvention auprès de collectivités aux compétences enchevêtrées, où le contribuable finance des strates redondantes que plus personne n'est en mesure de justifier rationnellement. L'opacité institutionnelle est l'ennemie de la démocratie. Elle nourrit l'abstention, le désenchantement, le sentiment d'abandon que nos concitoyens expriment urnes après urnes.

Lorsque, comme l'écrivent les auteurs du texte, « *l'on n'identifie plus l' élu qui prend des décisions, ni même les compétences d'une collectivité éloignée de sa réalité, la démocratie locale perd de son sens et de son intensité.* » Cette formule aurait pu être écrite par n'importe lequel de nos pères fondateurs. Elle décrit exactement ce que le radicalisme combat depuis son origine : la République abstraite, lointaine, technocratique.

La proposition de loi n° 1800 apporte une réponse de bon sens, ancrée dans la tradition de différenciation territoriale que nous défendons. Son article 1er, qui insère dans le Code général des collectivités territoriales un nouveau chapitre V intitulé « *Transfert des compétences de la région à une collectivité issue du regroupement de plusieurs départements au sein de la région* », constitue le cœur du dispositif. Il permet, sous condition de délibérations concordantes adoptées à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés, la création d'une collectivité territoriale unique exerçant à la fois les compétences départementales et régionales, là où des conseils départementaux retrouvent le périmètre d'une ancienne région. C'est une réforme radicale, dans le meilleur sens de ce terme que nous revendiquons depuis 1901 : une réforme qui va à la racine des problèmes. Elle ne supprime pas un niveau de collectivité par idéologie ou par commodité budgétaire, mais là où cela correspond à une réalité géographique, historique et démocratique cohérente. Ce n'est pas la suppression arbitraire d'une strate, c'est, comme le souligne l'exposé des motifs, « *la suppression d'un niveau de collectivité sur un périmètre donné, seule source d'économie crédible lorsque l'on parle de réforme territoriale.* »

L'exemple alsacien, que le texte place naturellement en première ligne et auquel son article 2 consacre des dispositions spécifiques au sein du CGCT, est la démonstration la plus convaincante de cette logique. Déjà dotée depuis la loi du 2 août 2019 d'un statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, la Collectivité européenne d'Alsace aspire légitimement à exercer l'ensemble des compétences de proximité, sans l'intermédiaire d'une région Grand Est dont l'artificialité ne trompe personne. Les économies estimées, selon les calculs évoqués dans l'exposé des motifs, à « *jusqu'à cent millions d'euros* » dans le seul cas alsacien, ne sont pas anecdotiques. Elles sont une exigence de responsabilité envers les générations futures.

La procédure prévue par l'article L. 4125-1 nouveau est en outre respectueuse des équilibres démocratiques. Elle prévoit l'avis du conseil régional concerné, la consultation des comités de massif pour les zones de montagne, et, disposition que nous saluons particulièrement, la faculté pour l'assemblée de la collectivité issue du regroupement de départements de consulter les citoyens inscrits sur les listes

électorales dans les conditions prévues par le CGCT. Cette ouverture à la démocratie directe est pleinement conforme à l'esprit radical.

Le Parti radical valoisien fonde son approbation de ce texte sur deux piliers doctrinaux indissociables, hérités de notre tradition et plus actuels que jamais.

Le premier est le solidarisme, héritage direct de Léon Bourgeois. La solidarité républicaine ne se décrète pas depuis Paris ; elle s'organise au niveau où elle est réellement vécue. L'exposé des motifs de la proposition de loi l'exprime avec précision : la collectivité unique permettra que « *le lien entre l'économie et le social en soit renforcé.* » Voilà exactement ce que nous défendons : une organisation territoriale qui cesse de traiter séparément les compétences sociales du département et les compétences de développement économique de la région, pour les fondre dans une politique cohérente, articulée, lisible. La solidarité bourgeoisiste n'est pas une redistribution abstraite ; elle est une chaîne d'obligations mutuelles, qui suppose des institutions capables de les mettre en œuvre de façon intégrée.

Le second pilier est l'efficience républicaine, cette exigence de Mendès France selon laquelle l'argent public n'a pas vocation à financer la complexité administrative pour elle-même. À l'heure où les finances publiques commandent des réformes de structures, et non de simples ajustements comptables, le texte répond à une exigence fondamentale. La collectivité unique mettra fin à la situation absurde décrite par les auteurs de la proposition de loi, dans laquelle les associations « *n'auraient plus qu'un seul dossier de subvention* » au lieu de courir de guichets en guichets, et où « *le temps perdu sur la route pour rencontrer les différents interlocuteurs* » sera « *considérablement réduit.* »

Ajoutons un troisième pilier, proprement gambettiste : la confiance dans les territoires. Léon Gambetta, qui fit de la République la chose du peuple entier et pas seulement de ses élites parisiennes, aurait reconnu dans cette réforme l'esprit de ce qu'il appelait « *les nouvelles couches sociales* » ces forces vives des territoires qui demandent simplement à être entendues, représentées, gérées avec compétence et à bonne échelle.

Notre soutien est sincère, mais il ne saurait être aveugle. Fidèles à la tradition critique et constructive du radicalisme, qui n'a jamais confondu l'adhésion avec la déférence, nous formulons plusieurs points de vigilance que nous entendons porter dans le débat parlementaire.

Premier point : la consultation populaire doit devenir un droit systématique, et non une simple faculté. L'article L. 4125-1 nouveau dispose que les personnes inscrites sur les listes électorales « *peuvent être consultées* », formulation permissive. Pour le Parti radical, qui place la souveraineté populaire au fondement de toute réforme institutionnelle, il ne suffit pas que les assemblées délibérantes se prononcent à la majorité des trois cinquièmes. Lorsque l'on redessine une carte institutionnelle, le peuple doit être consulté. Nous souhaitons que cette faculté soit transformée en obligation, ou à tout le moins que les conditions de son déclenchement soient précisées et garanties.

Deuxième point : les personnels territoriaux. L'article L. 4125-1 renvoie à un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions du transfert des agents nécessaires à la gestion des compétences concernées. Cette délégation au pouvoir réglementaire ne saurait être une porte ouverte à l'arbitraire. Les agents de la fonction publique territoriale ne doivent pas être les variables d'ajustement d'une réforme dont ils font les frais. La continuité du service public, la protection des statuts, le respect du dialogue social et des instances paritaires dans les collectivités concernées sont des exigences non négociables pour notre parti.

Troisième point : la question des ressources. L'article 3 prévoit une compensation par majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement, par création d'une taxe additionnelle sur les tabacs. Ce montage doit être expertisé avec rigueur : nous ne saurions accepter que la simplification institutionnelle se double d'un désengagement financier de l'État. La réforme doit être neutre ou bénéfique pour les territoires, et non une opportunité pour l'État de réduire ses concours financiers par substitution.

Quatrième point, et c'est le plus important pour la doctrine radicale : la décentralisation n'est pas le fédéralisme. La collectivité unique n'est pas une collectivité souveraine. Elle exercera ses compétences dans le cadre de la République une et indivisible, sous le contrôle du représentant de l'État. Le texte prévoit d'ailleurs, à juste titre, que des coopérations et délégations peuvent être instituées avec le conseil régional, et que les schémas d'aménagement sont transmis pour information croisée. Ces garde-fous sont importants et nous y veillons.

*

* *

Il convient de souligner que la proposition de loi n° 1800 s'inscrit explicitement dans la continuité de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ». Les auteurs du texte reconnaissent eux-mêmes que « *tout le potentiel de cette loi n'a pas été utilisé en faveur d'une plus grande liberté d'organisation territoriale* » et que « *l'avancée forte de la loi 3DS doit aujourd'hui être complétée par un nouveau dispositif permettant la différenciation territoriale.* »

Cette filiation est précieuse. Elle inscrit la collectivité unique dans une logique de continuité réformatrice, et non de rupture brutale. Le principe de différenciation, qui permet à chaque territoire de s'organiser en fonction de ses spécificités géographiques, démographiques, historiques et sociologiques, pour reprendre les termes mêmes de l'article L. 4125-1 nouveau, est une déclinaison directe du fédéralisme républicain que nous défendons depuis les origines du radicalisme : non pas l'uniformité jacobine, non pas la fragmentation fédéraliste, mais la diversité dans l'unité.

Le Parti radical est, depuis 1901, le parti de la République décentralisée. Nous n'avons jamais cru que Paris détenait seul la sagesse nécessaire pour gouverner 67 millions de Français dans des territoires aussi divers que l'Alsace, la Bretagne, la Normandie, les Antilles ou la Polynésie. Nous avons toujours cru que la liberté locale est une condition, et non un obstacle, à la solidarité nationale.

En conclusion, le Parti radical valoisien sera dans l'accompagnement de ce texte, lors de son examen en commission des lois ce 30 mars, puis dans les étapes ultérieures de son parcours législatif, avec conviction et vigilance. Avec conviction, parce que la simplification du millefeuille territorial est une exigence démocratique, financière et sociale à laquelle notre doctrine nous a toujours conduits. Avec vigilance, parce qu'une réforme aussi structurante mérite un débat parlementaire approfondi, des garanties solides pour les agents et les citoyens, et une évaluation rigoureuse de ses effets financiers.

Nous faisons nôtre la conclusion de l'exposé des motifs, que nous aurions pu écrire : « *Plus que jamais, il est nécessaire de clarifier et de simplifier le millefeuille territorial, en assumant une réforme réelle qui se base sur la réalité historique et géographique, avec des compétences clarifiées et exercées à l'échelle humaine.* »

C'est, mot pour mot, ce que le Parti radical valoisien défend depuis que Léon Bourgeois donna à notre famille politique ses lettres de noblesse doctrinale.

Gouverner, c'est choisir. Réformer est un choix. La République des territoires est un choix. Nous le faisons, avec clarté, avec fierté, et avec la conscience que nous le faisons au nom d'une tradition politique qui, depuis plus d'un siècle, a toujours su placer l'intérêt général et la dignité du citoyen au-dessus des intérêts corporatifs et des conservatismes de confort.

Le Parti radical valoisien appelle ses parlementaires amis à s'engager résolument pour l'adoption de la proposition de loi n° 1800, amendée et renforcée dans les garanties qu'elle doit offrir aux citoyens et aux personnels territoriaux.

Samuel Roullé
Secrétaire National
Parti Radical Valoisien