N° 1800

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à **simplifier** *le* **millefeuille territorial** *par la* **collectivité unique***,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Brigitte KLINKERT, M. Olivier BECHT, Mme Françoise BUFFET, M. Bruno FUCHS, M. Patrick HETZEL, M. Didier LEMAIRE, M. Hubert OTT, M. Raphaël SCHELLENBERGER, M. Charles SITZENSTUHL,

députées et députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

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. Dans certaines grandes régions nouvellement créées, nombre de concitoyens et d'élus locaux soulignent le sentiment d'éloignement face à des structures régionales trop grandes et technocratiques, éloignées de toute cohérence géographique ou de quelque réalité historique.

La réforme territoriale de 2015 a effectivement 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. Lorsque 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.

Par cette proposition de loi, il est proposé de redonner du sens démocratique aux structures locales et de travailler dans une logique de différenciation des territoires, qui est la dimension nécessaire d'un nouvel acte de décentralisation. La règle commune doit pouvoir s'adapter en fonction des spécificités de chaque territoire, c'est le chemin qui a été pris et consacré par 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 ». Nous souscrivons à cette vision d'avenir qui permettrait aux territoires de renforcer leur liberté d'action et de s'organiser à des échelles plus conformes aux aspirations locales.

Tout le potentiel de cette loi n'a pas été utilisé en faveur d'une plus grande liberté d'organisation territoriale. L'avancée forte de la loi 3DS doit aujourd'hui être complétée par un nouveau dispositif permettant la différenciation territoriale, dans l'intérêt de l'efficacité de l'action publique locale.

Le contexte des finances publiques qui s'est très largement dégradé ces dernières années doit également nous conduire à une action résolue pour le redressement des comptes publics et donc à prendre toutes les mesures utiles à une action publique plus efficiente, moins coûteuse, grâce à des réformes de structures et pas seulement des ajustements.

La Cour des comptes a souligné dans différents rapports combien ces grandes régions coûtent plus cher, complexifient le mille-feuille administratif et éloignent les décisions des habitants.

L'enjeu est donc démocratique mais aussi financier. À l'heure où la recherche d'économies budgétaires est si nécessaire, se priver d'une ressource précieuse serait irresponsable. Grâce à cette loi, il serait désormais possible pour une collectivité unique de gérer les compétences dévolues aux départements et aux régions, sur un territoire donné, afin de créer des synergies dans l'action publique locale, des économies budgétaires et une plus grande proximité dans les choix politiques.

Nous voulons une action publique utile, efficiente, lisible. Pour le cas de l'Alsace par exemple, une collectivité unique alliant les compétences régionales et départementales permettrait une économie budgétaire jusqu'à cent millions d'euros, selon des calculs d'économistes.

Cette proposition de loi vise donc à aller de l'avant et innover dans la structure territoriale en faisant permettant la création de collectivités uniques sous condition. Lorsque des conseils départementaux ont fusionné pour retrouver le périmètre d'une ancienne région, ils récupèrent les compétences régionales pour former une collectivité unique, exerçant les compétences des deux niveaux de collectivité.

Il s'agit en réalité de la suppression d'un niveau de collectivité sur un périmètre donné, seule source d'économie crédible lorsque l'on parle de réforme territoriale.

C'est à la fois une réforme de bon sens, de plus grande liberté d'organisation territoriale, mais aussi de stimulation de la démocratie locale, en rapprochant la décision du citoyen.

Ainsi par exemple de l'Alsace, terre propice à une expérimentation de cette réforme, qui deviendrait par cette loi une collectivité à statut particulier qui disposerait des compétences dévolues au département et à la région au sens du code général des collectivités territoriales, dans des limites pertinentes par rapport aux données géographiques, historiques démographiques et sociologiques qui conditionnent leur bon fonctionnement et celui des communautés humaines dont elles ont la charge.

À l'avant-garde de la différenciation grâce à la loi du 2 août 2019, l'Alsace aspire à être un territoire de préfiguration d'une réforme apportant

plus de proximité et de simplicité, en cohérence avec sa spécificité territoriale et transfrontalière. Des solidarités existeraient demain entre la collectivité d'Alsace et la région.

De plus, cette collectivité porterait l'ambition de la nécessaire simplification pour nos concitoyens qui n'auraient plus à chercher le bon interlocuteur parmi les différentes strates de collectivités, mais également pour les associations qui n'auraient plus qu'un seul dossier de subvention. Le lien entre l'économie et le social en serait renforcé et le temps perdu sur la route pour rencontrer les différents interlocuteurs considérablement réduit. Cette simplification de l'action locale serait aussi une source d'économie ainsi que l'a démontré le rapport Ravignon de mai 2024 sur les coûts du millefeuille territorial.

Cette proposition de loi prévoit également le transfert des ressources suivant les compétences et la reprise des droits par la nouvelle collectivité, ainsi que des mesures transitoires nécessaires.

Dans la dynamique d'un renouveau du partenariat entre l'État et les territoires et d'un acte de décentralisation basé sur la confiance, nous souhaitons aller de l'avant. Nous croyons « à la perfusion de la géographie sur nos âmes », la géographie de l'Alsace a perfusé en nous l'amour de la République et a forgé un idéal européen indestructible.

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.

Cette proposition de loi poursuit le chemin d'une République décentralisée, qui fait confiance aux territoires, aux élus locaux, aux services publics de proximité, et qui ose se réformer pour innover et agir.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

① Le titre II du livre Ier de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

② *« CHAPITRE V*

③ ***« Transfert des compétences de la région à une collectivité issue du regroupement de plusieurs départements au sein de la région***

④ « *Art. L. 4125-1.* – Par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, ou par délibération de l'assemblée de la collectivité européenne d'Alsace adoptée dans les mêmes conditions de majorité, la collectivité issue d'un regroupement de départements compris dans le périmètre des anciennes régions fusionnées sur le fondement de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral devient une collectivité territoriale unique exerçant les compétences départementales et régionales. Par dérogation au troisième alinéa de l'article L. 3121-10 du code général des collectivités territoriales, la demande peut être inscrite à l'ordre du jour des conseils départementaux, à l'initiative d'au moins 5 % de leurs membres.

⑤ « Le président de la collectivité concernée en avise immédiatement le président du conseil régional de son ressort qui est tenu de recueillir l'avis simple et motivé du conseil régional dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande. Cet avis simple est communiqué immédiatement aux assemblées départementales qui se prononcent après en avoir débattu.

⑥ « Lorsque le territoire concerné comprend des zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les comités de massif concernés sont consultés sur le projet de fusion. Leur avis est réputé favorable dans les mêmes conditions qu'indiquées au présent article.

⑦ « Sur décision de l'assemblée de la collectivité issue du regroupement de départements, les personnes inscrites sur les listes électorales peuvent

être consultées dans les conditions fixées à l'article L. 1112-15 du présent code.

⑧ « La collectivité territoriale unique est créée après concertation avec les exécutifs départementaux concernés.

⑨ « Les collectivités uniques sont renouvelées en même temps que les régions.

⑩ « Les règles relatives à l'attribution des compétences, et à leur exercice, peuvent être fixées conformément à l'article L. 1111-3-1 lorsqu'elles portent sur un nombre limité de compétences. L'État peut transférer certaines de ses compétences à la nouvelle collectivité territoriale.

⑪ « Par délibérations concordantes des assemblées délibérantes du conseil régional concerné et de la collectivité unique concernée, des coopérations peuvent être instituées pour certaines compétences, ou une délégation de compétences de la collectivité unique envers le conseil régional.

⑫ « Les projets de schémas et les documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, et de transport sont transmis pour information à l'autre assemblée au plus tard un mois avant l'adoption desdits schémas et documents jusqu'en 2035.

⑬ « L'ensemble des biens, droits, obligations et financements en lien avec les compétences régionales concernées sont transférées à la collectivité unique. Une commission consultative locale sur l'évaluation des transferts de charge est créée par accord entre les exécutifs régionaux et départementaux. En cas de désaccord, elle est composée et organisée par décision du représentant de l'État dans la région.

⑭ « La création de la collectivité unique entraine sa substitution dans toutes les délibérations et dans tous les actes pris par le Conseil régional concerné. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de la personne morale par la collectivité unique. Cette substitution n'entraine aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

⑮ « Le personnel nécessaire à la gestion des compétences concernées est transféré selon les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

⑯ « À titre transitoire avant le renouvellement général suivant des assemblées départementales et régionales, les conseillers régionaux élus sur le périmètre départemental de la collectivité unique siègent au sein de l'assemblée délibérante de la collectivité unique. »

Article 2

① Le livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° À la fin de l'intitulé, les mots : « et collectivité territoriale de Corse » sont remplacés par les mots : « , collectivité territoriale de Corse et collectivité européenne d'Alsace » ;

③ 2° Après le titre II, il est inséré un titre II *bis* ainsi rédigé :

④ *« TITRE II BIS*

⑤ ***« COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE***

⑥ *« CHAPITRE IER*

⑦ ***« Dispositions générales***

⑧ « *Art. L. 4427-1.* – Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Collectivité européenne d'Alsace », en lieu et place de la Collectivité européenne d'Alsace créée par la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à cette dernière.

⑨ « *Art. L. 4427-2.* – La collectivité européenne d'Alsace s'administre librement, dans les conditions fixées par le présent titre et par les dispositions non contraires des première, troisième et quatrième parties du présent code et de la législation en vigueur relative au département et à la région. »

Article 3

① I. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à

l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^er^ du livre III du code des impositions sur les biens et services.

② II. – La charge pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^er^ du livre III du code des impositions sur les biens et services.

③ III. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^er^ du livre III du code des impositions sur les biens et services.