

ALAIN DELCAMP

## *La décentralisation française et l'Europe*

Si 1992 marque le dixième anniversaire des premières lois de décentralisation, il est beaucoup plus synonyme encore, pour beaucoup de Français, d'« échéance européenne ». Il était donc tentant d'opérer un rapprochement entre ces deux événements symbole. L'Europe intéresse, de fait, la décentralisation, de manière directe ou indirecte, à plusieurs niveaux : les collectivités territoriales sont désormais des sujets de droit européen, des partenaires, même, de mieux en mieux reconnus de la Communauté européenne. Nombre de collectivités les plus importantes de notre pays ne s'y sont pas trompées qui ont installé à Bruxelles, à l'instar, par exemple, des Länder allemands, de véritables antennes, à mi-chemin de l'office de tourisme et du cabinet de lobbying. C'est que le choix de la politique européenne, au regard de la politique régionale notamment — mais pas uniquement —, peuvent affecter sensiblement l'avenir de régions par ailleurs sollicitées pour la définition de programmes. Peu à peu, les réticences de l'Etat s'estompent sous la triple pression de ses propres difficultés financières, qui l'empêchent de consacrer à l'aménagement du territoire les sommes, au demeurant énormes, qui seraient nécessaires, de ses engagements internationaux qui donnent au marché une place de plus en plus grande dans ses choix et de l'irrésistible croissance de pouvoirs locaux désireux d'affirmer leur jeune personnalité dans une Europe multipolaire.

Si les collectivités territoriales françaises ne peuvent plus, en raison de leur richesse *relative*, prétendre être les premières bénéfici-

ciaires de fonds structurels orientés en priorité vers le rattrapage des régions périphériques ou du sud de l'Europe, elles se doivent d'être présentes afin de bénéficier pleinement des nouveaux programmes innovants qui ne cessent de se multiplier, à l'initiative de la Commission et du Parlement (en matière de recherche ou de formation notamment), sans que toujours les mesures d'exécution soient clairement définies<sup>1</sup>. Les collectivités territoriales, et notamment les régions, peuvent ainsi compenser par une action « de terrain » dans les bureaux bruxellois les handicaps qu'une administration trop sûre d'elle-même ou des Gouvernements trop souvent égarés dans des querelles de principe ont peu à peu accumulés face à des partenaires plus concrets et plus agressifs.

Négligeraient-elles cette dimension européenne que la Commission ou même la Cour de justice pourrait rappeler la France au respect des règles relatives à la concurrence qui encadrent plus sûrement que les textes initiaux des lois de décentralisation l'interventionnisme économique. Pas encore tout à fait sujets de droit européen (c'est encore l'Etat qui doit répondre des manquements commis par les collectivités territoriales), les collectivités territoriales et les matières qui les intéressent sont de plus en plus des objets du droit européen. Les directives successives relatives aux travaux et aux marchés désormais en vigueur s'adresseront au moins autant aux autorités locales qu'aux autorités étatiques puisque aussi bien l'on considère généralement que la part des marchés publics passés par les autorités locales représentait, en France, plus de 20 % dès 1988 et que cette part était en progression constante. Leur place était particulièrement éminente dans la branche *bâtiments-génie civil* où elles occupaient la première place avec plus de 40 % (les communes investissant à ce titre presque autant que l'Etat lui-même)<sup>2</sup>. Ce pourcentage souligne, s'il en était besoin, une réalité qui échappe parfois à la prise de conscience col-

1. Ni les crédits prévus toujours consommés.

2. La part respective des différentes collectivités territoriales dans l'ensemble *collectivités locales* recensé par la Commission centrale des marchés (qui comprend notamment les hôpitaux et les offices publics d'HLM) s'établissait en 1986 à 43,8 % pour les communes, 19,9 % pour les départements et 3,5 % pour les régions.

Sources : Ministère des finances, le recensement des marchés publics de 1986 à 1989, *Notes bleues*, n° 504 ; *Le Moniteur des travaux publics*, 10 juin 1988.

La part des collectivités territoriales dans l'ensemble des marchés publics demeure cependant, si l'on se réfère aux chiffres fournis par la Fondation pour la gestion des villes pour 1986, inférieure à ce qu'elle est dans les autres pays européens, notamment en Allemagne (67 %), en Belgique (66 %), en Italie (53 %) et au Royaume-Uni (37 %).

lective, à savoir que les trois quarts des investissements publics civils dans notre pays sont le fait des pouvoirs locaux. La décentralisation n'a fait, à cet égard, que conforter une réalité ancienne.

Les nouvelles règles enfin relatives à la libre circulation des personnes et au libre établissement, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de justice, font que le difficile équilibre du statut de la fonction publique territoriale pourrait être ouvert à des ressortissants d'autres pays du marché commun.

L'Europe apparaît ainsi de plus en plus aux collectivités territoriales décentralisées comme l'un des cadres de base de leur action, ce qui implique une adaptation des esprits et, à tout le moins, une évolution dans la formation de leurs techniciens.

La décentralisation, d'autre part, si elle peut être considérée comme trop tardive pour pouvoir tempérer certaines évolutions irrémédiables (telles que la très inégale répartition de la population dans l'hexagone) arrive à l'heure pour libérer des énergies que le carcan national avait endormies depuis trop longtemps. L'Europe, continent d'histoire, redonne toutes ses chances à la géographie, imposant un regard renouvelé sur le territoire et porteur de synergies oubliées : ouverture espagnole, axe rhénan, réseaux alpins, Nord largement ouvert sur ses voisins du Benelux mais aussi d'outre-Manche, etc. La décentralisation arrive sans doute à point nommé pour permettre le développement de contacts que l'Etat hypercentralisé n'aurait pu promouvoir et que, de toute façon, il n'aurait pu tolérer.

La décentralisation est donc un élément nécessaire de la vocation européenne de la France et sans doute un de ses atouts. Peut-on dire qu'elle est aussi un des chemins menant vers une sorte de « normalité » européenne et qu'elle participe elle aussi à cette fin de l'« exceptionnalité » française relevée par ailleurs ?<sup>1</sup>.

Telle est bien la grande question puisque aussi bien le Français, par ailleurs trop peu naturellement tourné vers l'extérieur, n'aime rien tant que de trouver à l'étranger quelques leçons qui l'arrangent ou qui, le plus souvent, nourrissent son autocritique.

Dans le domaine de la décentralisation, le droit comparé européen est appelé à la rescousse pour nourrir les réserves sur l'expérience inaugurée il y a dix ans et dénoncer son insuffisance. Deux questions sont, en général, mises en avant : la dispersion des struc-

1. On pourra se reporter en priorité, à cet égard, à l'ouvrage collectif de François Furet, Jacques Julliard et Pierre Rosanvallon publié sous le titre *La République du Centre*.

tures et l'accumulation des niveaux d'une part, l'autonomie fiscale d'autre part.

S'il est vrai que la France est bien le pays champion toutes catégories quant au nombre des structures locales — est-il nécessaire de rappeler qu'elles sont aussi nombreuses, notamment au niveau communal, que dans tous les autres pays de la CEE, réunis — trop peu prennent en compte les contraintes d'administration propres à un espace infiniment moins peuplé que celui des pays voisins et en même temps beaucoup plus vaste, Espagne exceptée : l'Allemagne de 1991 lui demeure encore sensiblement inférieure (356 000 contre 550 000 km<sup>2</sup>). Il y a là une contrainte qui paraît devoir justifier, de toute manière, un *coût de structure* nettement plus élevé. Peut-être pourrait-on s'interroger aussi sur les raisons qui ont fait que les structures locales françaises ont résisté mieux qu'ailleurs à la volonté de regroupement qui s'est généralement développée, au nom de l'optimum dimensionnel, dans les années 60. Outre la réalité de la vie locale ou le système de représentation, qui a longtemps privilégié les choix locaux par rapport aux choix nationaux, l'explication paraît devoir être trouvée dans l'assimilation forte qui a été faite depuis longtemps, à la différence, par exemple, du Royaume-Uni, entre vie locale, démocratie et symbolique républicaine. Il n'est pas non plus indifférent de constater que les fusions de communes n'ont été menées à bien, la plupart du temps de manière autoritaire, que dans une partie de l'Europe seulement : au nord-ouest principalement mais à l'exception notoire des Pays-Bas.

L'expérience française a incontestablement surestimé l'aspect démocratique par rapport à l'efficacité technocratique, qui s'est, en revanche, donné libre cours à l'échelon national.

Même si l'on peut s'accorder aujourd'hui sur la constatation que beaucoup de communes ne possèdent plus le minimum vital pour survivre seules, on voit mal comment les méthodes appliquées dans les pays voisins pourraient être transposées au cas politique français. Mieux vaut sans doute privilégier la coopération — au demeurant déjà fort développée — et les adaptations pragmatiques de la carte communale que plonger à nouveau dans les querelles quasi théologiques qui s'étaient développées entre 1960 et 1975. Telle est d'ailleurs la voie à laquelle paraissent s'être rangés, avec plus ou moins de bonne grâce, les Gouvernements successifs et dont le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République, en cours de discussion, est un des témoignages les plus récents.

L'expérience étrangère n'apporte d'ailleurs pas d'élément décisif

— sauf peut-être dans les grandes agglomérations — quant au bien-fondé de fusions systématiques. On peut même constater en effet certains retours en arrière : création de structures communales décentralisées (Rotterdam) ou, au moins, déconcentrées (Anvers), existence de *districts* dotés de conseils élus dans la plupart des grandes villes d'Allemagne ; certains pays regrettent de s'être privés ainsi d'un réseau d'animateurs bénévoles et de participation démocratique au point de recréer plusieurs milliers de mandats électifs locaux (Suède). Les idées mêmes quant au *palmarès* des pays à démocratie locale forte commencent à évoluer<sup>1</sup>.

La fusion enfin n'a pas supprimé l'intérêt de formules de coopération, comme on peut le voir dans les différents Länder allemands de l'Ouest (on dénombre ainsi par exemple 393 « communautés administrées » en Bavière qui regroupent 1 287 des 2 052 communes nouvelles).

Même chose pour la superposition des niveaux : elle n'est pas propre à la France. Si on peut valablement lui opposer l'architecture duale du Danemark ou du Royaume-Uni, que dire des six à sept niveaux allemands (fédération, état, districts, arrondissements (*kreises*), organes de coopération intercommunale, communes (*gemeinde*) ou belges (Etat, région, communauté, province, intercommunales, communes) ? Il n'y a à cet égard pas de *modèle européen* absolu dont il conviendrait de se rapprocher.

Le problème se situerait plutôt dans les différents modes d'articulation entre niveaux et dans le choix du niveau à privilégier. La vraie différence entre le *modèle napoléonien adapté* et les autres se situe en effet dans les rapports entre les pouvoirs. C'est moins vers la Grande-Bretagne que l'on se tourne aujourd'hui avec envie — sauf à examiner dans le détail la répartition des compétences en matière éducative qui laisse par exemple la totalité des personnels enseignants à la charge des collectivités locales — que vers les nouvelles démocraties de l'après-guerre que sont l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne. Toutes trois ont en effet pour caractéristique, avec la Belgique, engagée dans une réforme radicale mais progressive de l'Etat depuis 1970, d'avoir repensé totalement leurs institutions

1. Dans un article prolongeant un ouvrage qui avait fait quelque bruit au moment de sa parution, le politiste américain Douglas E. Ashford remarque avec assez d'à-propos que *les principaux hommes politiques britanniques n'ont pas besoin d'assise locale pour jouir du pouvoir et du prestige d'une fonction nationale* (British dogmatism and French pragmatism revisited in The new centralism. Britain out of step in Europe ?, *The Political Quarterly*, Oxford-Cambridge, 1989, p. 77 à 93).

selon un schéma fédéral ou quasi fédéral privilégiant un échelon que l'on pourrait qualifier de *régional*.

Ces régimes ne peuvent cependant pas, à proprement parler, être qualifiés de *décentralisés* : dans ces pays, et même si l'affirmation peut souffrir quelque nuance, le niveau principal de décision n'est pas le niveau national mais bien le niveau fédéré. Il s'ensuit une répartition des compétences inversée par rapport à la logique qui sous-tend la construction de l'Etat unitaire et ce, quelle que soit la formule constitutionnelle retenue : pour s'en convaincre, il suffira de rappeler qu'en Allemagne les Länder emploient plus de 50 % des agents publics à temps complet et que la Fédération arrive loin derrière (un peu plus de 10 %), très largement même derrière les collectivités locales (communes et arrondissements). Force est de constater que la France est encore loin du compte. Même si la proportion est loin d'être la même en Belgique, en Espagne et surtout en Italie, il existe une différence de nature — bien plus importante que la différence de taille ou de population dans laquelle on voudrait l'enfermer<sup>1</sup> — entre la région française et les niveaux auxquels on voudrait la comparer : ce ne sont pas des collectivités décentralisées mais, à tout le moins, des collectivités *autonomiques* et presque des Etats<sup>2</sup> dotés de quasi-constitutions (lois *spéciales* en Belgique, *estatutos* en Espagne) et, en tout cas, d'une part du pouvoir législatif.

Une contrepartie souvent mal perçue est sans doute une autonomie juridique moins forte qu'en France des collectivités décentralisées (communes ou collectivités de même niveau) dont le statut — sous réserve de garanties constitutionnelles parfois réduites — est de la compétence de la collectivité régionale. Paradoxalement, et malgré les critiques qu'elle encourt, surtout de la part des élus locaux, la décentralisation française est-elle ainsi — du fait de l'existence d'un Etat préservant une fonction d'arbitre très encadrée désormais par le droit — moins libérale pour les régions mais relativement protectrice des collectivités locales que sont les départements et les communes.

Cette idée trouve une illustration particulièrement nette en matière de tutelle où ne subsiste plus, on le sait, de contrôle d'opportunité alors que, par exemple, la tutelle dite *d'intérêt général*

1. Il suffira de rappeler que Brême, Bruxelles ou même Berlin sont sûrement en superficie les plus petites régions d'Europe, Rhône-Alpes sûrement l'une des plus grandes et l'Île-de-France l'une des plus peuplées.

2. Communautés et régions en Belgique ont un embryon de compétence internationale. Il est d'ailleurs prévu d'étendre celle-ci dans le cadre dit de la *troisième phase* de la réforme de l'Etat.

qui vient d'être transférée aux régions figure toujours dans la Constitution belge. Il s'ensuit, en l'absence de véritable contrôle de constitutionnalité, un risque réel pour la survie de l'autonomie communale.

Plus largement, l'affichage de la règle, et souvent d'une règle uniforme, caractéristique qui demeure du droit français, joint au maintien du principe de *l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre* (que l'on ne retrouve guère qu'au Danemark), pourrait bien constituer la véritable singularité de la décentralisation à la française, caractéristique qui pourrait d'ailleurs desservir les collectivités territoriales de notre pays au regard du contrôle des autorités européennes, face à des pays de législation plus diffuse ou plus incertaine (cas des aides aux entreprises ou des marchés publics). En dépit de sa complexité croissante, et de certains dérapages marqués par un retour du représentant de l'Etat dans la gestion des affaires décentralisées, les lois de répartition des compétences constituent une architecture où les tâches des différents niveaux sont relativement bien définies. Peut-être pourrait-on souhaiter simplement que la notion de compétence générale résiduelle — consubstantielle à la définition traditionnelle de la collectivité territoriale en droit français — soit à l'avenir plus strictement limitée et évite une superposition d'initiatives sur le même domaine d'intervention.

Cette construction en niveaux parallèles s'inscrit en contrepoint par rapport à la logique de répartition des compétences existant à l'étranger. Celle-ci résulte plus de l'imbrication des pouvoirs que de définitions *a priori*. C'est ainsi qu'à travers leurs compétences législatives les *régions* peuvent ordonner dans une large mesure l'action des collectivités de rang inférieur ou, à tout le moins, tracer les grandes lignes de leur action. Il s'ensuit une plus grande cohérence. Le paradoxe français réside dans le fait que chaque niveau de collectivité étant autonome par rapport à l'autre, la nécessaire régulation est renvoyée à l'état central et à ses agents. Si l'on devait tirer un enseignement des autres expériences européennes, ce serait donc moins, semble-t-il, dans la suppression préalable de tel ou tel niveau que dans la mise en place de procédures susceptibles de conduire à une articulation verticale satisfaisante. On voit mal, dans ces conditions, comment il pourra être évité dans l'avenir de confier aux régions un rôle d'orientation plus affirmé, après toutes les concertations nécessaires, dans les domaines susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire : aménagement et urbanisme, grandes infrastructures de transport, schémas des formations, carte universitaire, répartition des grands équipement sanitaires.

Dans l'immédiat, on ne peut que souhaiter que chaque niveau de collectivité accepte de faire l'effort de négocier des actions coordonnées avec les autres niveaux — chaque niveau supérieur s'efforçant d'apparaître comme le lieu de concertation, voire de fédération des initiatives des niveaux plus proches des réalités de terrain — sans nécessairement attendre les incitations étatiques. Les flux économiques, géographiques, audiovisuels devraient ainsi contribuer à développer un nouveau paysage, sans doute plus adapté à la répartition des activités, la fonction d'Etat devant moins s'orienter à nouveau vers une action de régulation que vers un rôle de péréquation des ressources, au service d'objectifs définis par les collectivités elles-mêmes. La coopération ou l'association transfrontalières apparaissent à cet égard comme les lieux les plus immédiats d'expérimentation de ces nouvelles formules.

C'est donc plus vers une leçon de pragmatisme que vers une nouvelle phase de *révolution législative* — sauf en ce qui concerne le rôle de programmation du niveau régional — que l'examen des autres expériences européennes devrait logiquement nous entraîner.

Si un nouvel effort législatif devait néanmoins être fait, il conviendrait sans doute de s'interroger au préalable sur le niveau auquel il devrait intervenir. Or, la décentralisation à la française, dès lors qu'elle constitue un acquis — et sans doute un pas décisif compte tenu de l'avenir européen — vers une autre forme de l'Etat, ne pourrait être valablement confortée désormais que par une intervention de niveau supralégislatif<sup>1</sup> — au moins du niveau de la loi organique — destinée à garantir les abandons de compétence consentis par l'Etat et dans laquelle peut-être le Sénat se verrait reconnaître un peu mieux le rôle de représentation et de protection de collectivités territoriales désormais renouvelées, notamment au niveau de leurs ressources financières.

Le caractère relativement tardif de la réforme de décentralisation et le fait qu'elle ait fait l'objet, en dépit d'un processus principal étalé sur trois à quatre ans, d'un débat et d'une négociation d'ensemble, notamment et précisément grâce au Sénat, représen-

1. C'est un fait que la Constitution française demeure l'une des plus laconiques d'Europe quant au statut des collectivités territoriales. Un pays tel que les Pays-Bas, pourtant parfaitement centralisé (et peut-être encore plus que le nôtre), consacre un chapitre entier (chap. VIII) de sa Constitution aux pouvoirs locaux. L'interprétation du Conseil constitutionnel à partir de 1979 a toutefois fortement renforcé les garanties statutaires des collectivités territoriales, principalement par l'extension du nombre des matières locales nécessitant une intervention législative.

tant constitutionnel des « collectivités territoriales de la République », a eu pour effet de l'accompagner d'une réforme assez générale des concours financiers de l'État dans le sens d'une très grande liberté. Malgré des tentatives récurrentes, l'évolution de ces concours ne s'est pas traduite par des contraintes aussi fortes qu'elles l'ont été dans l'Angleterre thatchérienne ou dans un système belge obéré par un très fort endettement public à tous les niveaux. Inventeur du système de la dotation nationale non affectée et répartie en fonction de critères objectifs, la Grande-Bretagne a mené, au contraire, ces dernières années une politique marquée par le retour des subventions spécifiques<sup>1</sup>.

La France demeure aujourd'hui, si l'on fait exception des pays scandinaves et de la Suisse où l'impôt sur le revenu alimente très largement les budgets locaux, l'un des pays d'Europe où les collectivités territoriales disposent de la plus large autonomie fiscale : nulle part n'existe à ce point la notion d'impôts proprement locaux, fondamentalement distincts des impôts d'État et faisant appel à des bases aussi diversifiées. Si le système fiscal local français peut être critiqué pour une prise en compte insuffisante des revenus, on passe trop souvent sous silence, en tout cas au niveau communal, sa spécificité et sa diversité. Le privilège de bénéficier d'un impôt local spécifique, directement assis sur l'activité économique, n'est partagé qu'avec les communes allemandes (qui en tirent, elles aussi, près de la moitié des ressources fiscales) et, depuis peu, par les communes espagnoles (loi du 28 décembre 1988).

Envisagée globalement, la comparaison réalisée à partir du pourcentage de recettes locales émanant d'une fiscalité propre, est très favorable à la France, qui se situe à cet égard sensiblement au même niveau que les collectivités locales allemandes (de l'ordre du tiers), mais sans doute derrière le Danemark, devant l'Angleterre (20 %), l'Espagne et, surtout, l'Italie (7 %) et les Pays-Bas (2 à 4 %)<sup>2</sup>.

Si la fiscalité française locale doit être réformée, c'est donc moins en raison de son insuffisance relative dans l'alimentation des budgets locaux que pour des raisons techniques qui lui sont pro-

1. La part du Rate support grant (RSC) est passée de 66 % en 1975 à 46,3 % en 1988.

2. Compte tenu des difficultés d'appréciation statistique, il s'agit d'ordres de grandeur obtenus à partir de sources multiples telles que celles en provenance du Conseil de l'Europe ou de l'OCDE. On trouvera un tableau comparatif dans la *Revue française de finances publiques*, n° 12, 1985, et dans la revue *Local Finance* de juin 1980. On pourra également se reporter au Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 906 (1989) ou à notre « Que sais-je ? », n° 2259.

pres : critique des éléments d'assiette et, surtout, répartition entre les différents niveaux de collectivités. S'agissant de la part de la fiscalité locale dans l'alimentation des budgets locaux, la décentralisation a permis — ce qui n'a été fait dans aucun autre pays européen — d'augmenter la part de la fiscalité locale spécifique (au profit des départements et des régions). On peut considérer, compte tenu de la difficulté d'isoler une matière fiscale suffisamment localisable et bien répartie pour être transférée, qu'a été ainsi atteinte une limite difficile à dépasser à structure constante ; la prise en charge inéluctable d'une part croissante de la fiscalité locale traditionnelle par le budget de l'Etat montre même peut-être qu'il s'agit là d'un maximum.

La situation de certains pays étrangers n'est apparemment plus favorable que dans la mesure où est considérée (à tort à notre avis) comme une fiscalité locale (ou régionale) l'attribution d'une part — fixe ou négociée — d'impôts d'Etat. Tel est le cas en Allemagne où sont considérés comme *impôts communs* à la fois l'impôt sur les salaires, sur le revenu et l'équivalent de notre taxe professionnelle (répartis entre la fédération, les Länder et les communes) d'une part, et l'impôt sur les sociétés et la TVA d'autre part, partagés pratiquement à égalité entre la fédération et les Länder. Les États les plus récemment en voie de fédéralisation eux-mêmes n'ont pu attribuer en propre l'un des anciens grands impôts d'Etat, même au profit des nouvelles collectivités de niveau régional. Tel est le cas pour l'Espagne ou la Belgique, ce dernier distinguant même entre impôts partagés (pour les communautés) et impôts conjoints (pour les régions).

Il paraît donc *a priori* exclu, sauf à se contenter d'impôts de rendement moyen (tels que les droits de succession ou l'imposition sur les plus-values), d'envisager le financement d'une nouvelle phase de décentralisation, par exemple au profit des régions, autrement que par le partage d'un impôt national existant, partage qui pourrait servir de support à une éventuelle péréquation soit par la loi seule, soit après une éventuelle concertation entre bénéficiaires, à l'instar des procédures applicables entre les Länder allemands.

Dans l'immédiat, il est significatif de noter que le débat fiscal porte moins sur la décentralisation d'un nouvel impôt que sur de nouvelles modalités de calcul d'assiette (qui paraissent d'ailleurs condamnées à demeurer marginales, à l'instar de la part départementale de l'impôt sur le revenu) ou, plus vraisemblablement, de répartition des impôts existants entre les niveaux, en vue de trouver une meilleure efficacité globale. Se confirment ainsi avec

netteté à la fois l'attachement français à la spécialisation de la fiscalité locale, garantie incontestable d'autonomie, et la nécessité, pour échapper à l'enfer de péréquations indéfinies, de tenir compte de la dimension des collectivités pour l'attribution des impôts (d'où l'idée, assez répandue aujourd'hui, d'attribuer la taxe professionnelle soit au département, soit à certains organes de coopération)<sup>1</sup>.

La décentralisation à la française n'avait pas pour but premier un *aggiornamento* institutionnel destiné à rapprocher la France d'une sorte de *droit commun* européen. Elle était en fait une réaction, dont la nécessité était perçue dans à peu près toutes les familles politiques, face aux inconvénients évidents d'un *trop d'Etat* que les différentes époques de notre histoire n'avaient cessé de renforcer. Elle est donc intervenue paradoxalement dans un contexte où beaucoup de nos voisins, qui portaient de logiques institutionnelles opposées, ressentaient, pour des raisons économiques et financières essentiellement, le besoin de mieux coordonner leurs efforts. C'est aussi pour cela que la décentralisation présente encore aujourd'hui des spécificités nationales très fortes : tel l'Etat du XIX<sup>e</sup> siècle face à l'atomisation des citoyens voulue par la Révolution, l'Etat français de la fin du XX<sup>e</sup> siècle conserve des prérogatives capitales face à un réseau institutionnel local insuffisamment structuré, dépourvu de toute capacité normative autonome, et dans lequel le manque d'un véritable niveau intermédiaire, susceptible de le contraindre à un dialogue équitable et irréversible, se fera de plus en plus sentir.

La décentralisation à la française de 1981 n'intègre donc encore que partiellement ce que sera *le choc de l'Europe*.

Dix ans après, les collectivités territoriales françaises se meuvent dans un état de droit qui voit peu à peu s'effriter ses lignes Maginot juridiques face à la supranationalité. Elles se trouvent soudainement plongées dans un milieu où les réalités économiques, empruntant les réseaux multiples d'échange, comptent davantage que la simple gestion de services de proximité. Les bouleversements du continent européen ajoutent une incertitude supplémentaire quant aux contours et au degré d'intégration de la future Europe politique. *Les effets de masse* ou, à défaut, l'imagination et les initiatives deviennent des impératifs de survie : à

1. On pourra se reporter notamment à ce sujet au débat ouvert par l'article de Pierre Richard intitulé Des impôts locaux à revoir, *Le Monde* du 17 octobre 1990.

la concurrence des marchandises, s'ajoute la libre circulation des personnes pour créer un univers instable où la capacité de décision des autorités — publiques ou non — est le plus urgent des impératifs. *L'émancipation* des collectivités territoriales doit donc être confortée, voire développée, et non pas réduite, notamment en ce qui concerne les villes et les collectivités les mieux à même de représenter un espace homogène à la dimension de l'Europe. A leur manière, les collectivités territoriales peuvent aussi contribuer à l'urgente *mise à niveau* d'une société que l'Etat n'est plus à même d'assurer seul.

RÉSUMÉ. — *La décentralisation est un des modes français d'adaptation à l'Europe. Si les comparaisons avec les pays voisins peuvent permettre de l'améliorer, c'est moins par la transposition d'un schéma abstrait d'adaptation des structures que par la recherche du niveau à privilégier. Elle peut aussi elle-même servir de modèle quant à la liberté de décision qu'elle offre aux collectivités locales et fournir un élément de comparaison beaucoup plus valable qu'on ne le croit généralement en matière financière.*