

Natalia Gajl<sup>1</sup>

## PROBLÈMES ET PERSPECTIVES DES FINANCES LOCALES

Les problèmes de cette conférence sont élaborés depuis des années surtout par les recherches communes de notre Chaire du Droit Financier et de Droit de Gestion de l'Economie Nationale et l'Institut des Finances et de l'Economie de l'Université de Ferrare, dirigé par le prof. Giorgio Stefani et le Centre de Documentation et des Recherches Européennes à la Faculté de l'Université de Jean Moulin à Lyon, dirigé par le prof. Gabriel Montaigner. Les travaux communs sont réalisés depuis l'an 1976, on a organisé plusieurs rencontres scientifiques à Ferrare, Lyon et Łódź. On a changé des documentations et un nombre de rapports. Il y a une stricte collaboration depuis des années entre nos chaires, qui s'exprime aussi par l'échange continuelle des travaux, par l'envoi des livres, articles et travaux scientifiques, comme dans les publications réciproques, p.ex. du prof. Stefani dans les publications périodiques de notre Université.

On a élargi en plus pendant ces recherches la collaboration avec les centres scientifiques italiens en cooptant l'Institut des Finances de la Faculté du Droit de l'Université de Naples, dirigé par le prof. Pica, et l'Institut de l'Economie Politique de l'Université à Turin, représenté par le prof. Mario Rey (Laboratorio di Economia Politica, Cognetti di Martis Università Torino).

On a pris aussi des contacts scientifiques en matière de l'économie locale avec l'Institut des Etudes Locales (Institute of Local Government Studies - Inglov) à Birmingham, avec lequel notre Université a un contrat quant à la collaboration scientifique. Le premier contact scientifique a eu lieu avec notre Chaire pendant la visite chez nous du prof. Halovs en 1975 et

<sup>1</sup> Professeur à l'Université de Łódź.

on l'a prolongé les travaux. Il faut continuer par les visites suivantes des professeurs de cet Université chez nous et les nôtres à Birmingham.

Notre actuelle conférence est le résultat des travaux préparatoires et des contacts scientifiques précédentes sur le thème "Problèmes et perspectives des finances locales". Le thème choisi forme une bonne base pour l'analyse comparative du problème. Car l'économie locale est depuis longtemps déjà l'objet de beaucoup de discussions et des réformes ces années dernières précisément en Italie, France et Grande Bretagne. La littérature concernant l'économie locale est maintenant très riche dans tous ces pays.

Il faut constater que les problèmes de l'économie locale dans tout le monde attirent beaucoup de questions difficiles à résoudre. Elles apparaissent indépendamment de la structure politique et administrative du pays et des modèles de gestion et des systèmes juridiques et financiers appliqués.

Malgré les problèmes communs et le développement de la science comparative qui apparaît clairement dans la science contemporaine et dans la pratique de tout le monde, au front des problèmes concernant les finances on propose les problèmes d'imposition et des budgets et dernièrement aussi les structures juridiques et financières des entreprises. Cela résulte surtout du fait de l'élargissement dans ce domaine des liens internationaux parmi des pays différents et de la tendance à une certaine harmonisation des systèmes. Dans cet aspect les problèmes de l'économie locale sont naturellement négligés et ajournés. Tout de même justement dans ce domaine il y a une grande chance de développement des recherches comparatives, ce qui semble prouver des travaux différents, réalisés par les Instituts Internationaux, surtout par le Conseil d'Europe à Strasbourg, l'Institut de Loi Administrative Internationale à Bruxelles et l'Institut de l'Economie des Villes - the Urban Institute à Washington et beaucoup d'autres.

Il semble que le vaste champ d'activité pour les recherches comparatives résulte du cas des problèmes liés avec l'économie locale surtout des terrains qui se développent encore et aussi des difficultés que rencontre l'économie locale presque dans tout le monde.

On peut citer ici la fameuse loi d'Adolphe Wagner, formulée cent ans auparavant quant aux dépenses d'Etat grandissantes continuellement, en la complétant par l'indication que maintenant une partie considérable de ces dépenses est transmise par les organes centraux aux unités locales sans leur assurer en même temps un agrandissement convenable des propres revenus de ces unités. Une telle situation a lieu maintenant dans la majorité des pays différents. Donc des difficultés surgissent liées avec la nécessité de trouver d'autres moyens financiers indispensables à couvrir les dépenses considérables des unités locales.

On parle donc souvent d'une crise des finances locales. Ces problèmes communs aux nombreux pays apparaissent d'une manière bien rude dans l'économie des unités locales en Italie, France, Angleterre et Pologne. Ce sera donc le premier niveau essentiel de discussion - qui se réduirait d'une part à la nécessité de fixer un catalogue des tâches et dépenses locales, et d'autre part à la considération des sources possibles des revenus, dont disposent les unités locales et qui sont d'habitude insuffisants pour couvrir les tâches énormes.

Ces problèmes apparaissent largement d'ailleurs dans tous les rapports. En ce sujet les analyses et considérations tendent à évaluer les sources du financement diverses, comme impôts locaux, leur importance fiscale ainsi que les formes d'influence économique et sociale.

Les limites de l'imposition sont fixées par beaucoup de facteurs économiques, sociaux et du système qu'on ne peut violer. La majorité d'impôts transmis aux organes locaux n'est pas bien fiscale. Le problème donc surgit de quels revenus pourraient profiter les organes locaux pour compléter leurs moyens, revenus insuffisantes. Il semble qu'il faudrait profiter beaucoup plus de la possibilité de former des entreprises locales aux objets différents, économiquement fortes, qui formeraient non seulement un bon instrument d'aider les besoins du territoire, mais pourraient apporter des revenus convenables au budget. Malheureusement la pratique en ce domaine est bien variable dans la plupart des pays et la notion de l'entreprise locale base souvent sur les définitions traditionnelles qui traitent les entreprises comme unités plutôt petites, liées uniquement aux matériaux et la population du territoire.

Les déficits dans l'économie locale s'approfondissent non seulement par un grand nombre des tâches qui chargent cette économie. Partout, dans tous les systèmes de l'économie locale apparaît le phénomène des larges charges, surtout dans le domaine d'infrastructure. En égard des causes sociales, ou économiques on fixe les frais de ces services méthodiquement déficitaires, au niveau plus bas que les frais propres. Cela exige l'assignement des nombreux suppléments et dotations, ce que cause l'approfondement des déficits budgétaires.

On peut démontrer encore un autre phénomène qui apparaît surtout dans les grandes villes. Elles rendent d'habitude des services aux sujets économiques et à la population hors des terrains administratifs. Ce sont des sommes difficiles à mesurer, n'ayant pas de fefflets dans les normes et évaluations budgétaires. Mais elles chargent beaucoup l'économie locale.

En somme on peut affirmer que dans tous les pays à cause d'un manque des propres revenus locaux suffisants jouent un rôle particulier les revenus complémentaires, comme les dotations générales différentes, les dotations objectives, les participations et autres formes des suppléments accordés par les organes centraux pour compléter et couvrir partiellement les déficits des budgets locaux, niveler les différences parmi les territoires, etc. Ces formes sont pratiquées en tous les pays, mais on leur donne des constructions fort différentes. Elles peuvent être fortifiées par des conditions bien diverses, lesquelles décendent l'assignation des dotations. Elles peuvent obtenir une forme du financement à la destination décidée par l'organe central ou bien par les unités locales sans borner leur initiative budgétaire. En tous ces cas leur construction n'est pas du tout une affaire indifférente pour l'autonomie des unités locales.

Comme problème suivant il faut aussi signaler les formes du financement hors du budget, qui s'expriment par le financement des diverses tâches communes par plusieurs unités locales, en particulier une conception française fort intéressante - des ville satellites.

Contrairement à la critique de la théorie dans les solutions de beaucoup d'Etats. aussi représentés ici, on peut observer l'élargissement des fonds divers, dont on finance des tâches et charges différentes par des sujets subordonnés et pas subordonnés

à l'administration territoriale. Cela a bien la qualité d'agrandir l'étendue des revenus propres, et de permettre en cas nombreux de profiter de ces moyens d'une manière économique.

Dans ce domaine aussi un rôle spécial jouent les divers investissements communs, où le financement se fait en beaucoup d'Etats, en France particulièrement, en forme des contrats du plan, tandis qu'en Pologne comme investissements communs ou accompagnants. Ils élargissent l'étendue de la participation financière des unités diverses des tâches locales.

A cause des grands déficits des propres revenus des unités locales surgit en plus encore le problème des manières et des limites de profiter par ces unités des formes diverses des crédits emprunts et autres formes du financement de retour. En ce domaine il y a des pratiques diverses dans tous les quatre pays, tandis que la théorie est bien variée sur ce point, car l'affaire est liée entre autres avec la théorie de dette publique en général et les principes de l'équilibre et de l'autofinancement de l'économie locale qu'on pose à cette économie.

Un niveau important des comparaisons générales touche à la fin le problème de décentralisation de l'économie locale. Les problèmes de l'indépendance des unités locales sont des questions de grande importance dans tous les Etats de ceux représentés ici. C'est un problème qui a trouvé dans les actes normatifs derniers une nouvelle solution juridique - comme vous le savez - en France en 1982 et tout à fait dernièrement, car depuis la moitié de cette année va être réalisée en Pologne la nouvelle loi concernant les conseils nationaux et l'autonomie territoriale. Le problème de l'indépendance des unités est considéré largement et prend des formes différentes de gestion partiellement décentralisée aussi en Italie. Tandis que ce problème montre des tendances différentes en Grande Bretagne, où dernièrement le contrôle des organes centraux sur l'économie locale s'agrandit, ce que d'ailleurs est critiqué en théorie. Le problème des limites de la décentralisation est donc essentiel problème commun qui mérite des larges considérations comparatives.

En tous cas se sont seulement des propositions d'entrée préliminaires, qui indiquent quelques problèmes qui semblent communs et importants. Certainement dans les rapports se trouveront d'autres problèmes encore, fort essentiels aussi, qui vont élargir nos dis-

cussions. Les problèmes de sont naturellement fermés, mais largement ouverts.

Pour maintenir un certain ordre je me permets de proposer que les rapports méritoriques soient énoncés tour à tour par les représentants des pays particuliers, si possible selon le schéma proposé dans l'invitation:

- 1) les structures et formes juridiques et organisatrices de l'activité des unités - ce sera une introduction au sujet essentiel et donnera la possibilité de proposer quelques problèmes directifs.

- 2) le problème essentiel des sources des revenus locaux et des moyens complémentaires,

- 3) les directions des changements et réformes proposées et le problème de décentralisation.

Je propose 30 minutes pour chaque rapport. Nous aurons donc le temps pour discuter les problèmes générales avec tous les participants de notre conférence, parmi lesquels il y a tant des connaisseurs éminents du sujet, ce que permettra d'élargir la base des comparaisons et analyse scientifique.

Je prierais de présider successivement les représentants des pays particuliers: prof. Stefani pendant la session d'après midi, prof. Gaudemet pendant la session de demain et docteur Rayne à la session du troisième jour.