

LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA DÉCENTRALISATION

(COLLOQUE POLONO-FRANÇAIS, VARSOVIE, LES 26 - 29 OCTOBRE 1988)

Dans le cadre de l'accord de coopération entre l'Université de Varsovie et l'Université de Poitiers, la Faculté de Droit et d'Administration de l'Université de Varsovie a organisé de concert avec la Faculté de Droit et de Sciences Sociales de Poitiers le colloque susmentionné. La délégation française était présidée par le prof. M. Moreau, doyen de la Faculté de Poitiers. Le doyen de la Faculté de Droit de Varsovie était représenté par le prof. J. Harasimowicz.

La partie française a présenté les cinq rapports suivants : « Les aspects constitutionnels de la décentralisation en France » (prof. D. Breillat) ; « Les aspects financiers et fiscaux de la décentralisation dans la réforme de 1982 » (prof. J.-P. Chevalier) ; « Les aspects juridiques de la décentralisation de la planification » (prof. Y. Madiot) ; « L'intervention économique des collectivités locales en faveur des entreprises privées à la lumière de la loi de 1982 sur la décentralisation » (prof. J.-L. Gousseau) ; « La décentralisation de l'assistance sociale en France » (prof. Ph. Ligneau).

Chacune des réunions a délibéré sur un rapport français et un polonais portant sur le même domaine. La partie polonaise a présenté les rapports suivants : « Les conditions socio-politiques de la décentralisation en Pologne » (dr P. Winczorek) ; « Vers la décentralisation — évolution du système financier des entreprises d'État » (prof. agrégée M. Gintowt-Jankowicz) ; « La décentralisation dans les processus de planification et de gestion de l'économie nationale » (dr H. Gronkiewicz-Waltz) ; « Le développement des sociétés commerciales dans les conditions de la décentralisation économique » (prof. J. Okolski).

L'idée maîtresse du rapport du prof. D. Breillat était la signification du principe de l'indivisibilité de la République, principe bien établi dans la doctrine, pour l'étendue admissible de la décentralisation de l'administration. Des réflexions sur l'influence de ce principe sur le fédéralisme ont précédé une analyse des dispositions de la Constitution de 1958 proclamant la décentralisation de l'administration. A la lumière de ces sources supralégales de la décentralisation, le rapporteur a exposé le processus progressif de déplacement des centres du pouvoir jadis concentrés dans la capitale. Sur l'ensemble du territoire national la déconcentration a précédé la décentralisation. En donnant les caractéristiques des modifications apportées par la loi du 2 mars 1982, le rapporteur a mis l'accent sur le fait que le processus de délivrance des collectivités locales de tous les degrés de la tutelle de l'État s'accompagne d'un élargissement très soigneusement préparé des droits de contrôle de l'État à l'égard de leurs organes.

Le rapport de P. Winczorek a servi d'excellente introduction à tous les rapports polonais. Le rapporteur a amplement motivé la thèse que toute réflexion sur la décentralisation concernant l'Europe de l'Est doit tenir compte de façon égale de trois domaines : la politique, l'administration et l'économie. Les conditions socio-politiques favorisant les progrès de la décentralisation en Pologne de la fin des années 80 ont été exposées sur le fond des changements qui s'accomplissent dans les principes et les appréciations idéologiques, avant tout en relation avec les transformations de la conscience et des aspirations de la société polonaise toujours diversifiée. Un des traits caractéristiques des processus qui s'accomplissent en Pologne, c'est la tendance à allier l'idée de décentralisation à la formation d'institutions autogérées, telles que l'autogestion ouvrière, les collectivités locales ou l'autogestion de divers groupes professionnels (agriculteurs, étudiants, etc.).

Le prof. J.-P. Chevalier a exposé le bilan de 6 dernières années dans le domaine des finances locales. La réforme entreprise en 1982 - 1983 consistait, sous l'aspect financier, avant tout à adapter certaines règles de la procédure budgétaire et du contrôle de l'exécution des budgets locaux à la nouvelle étendue de l'autonomie juridique des unités locales. Dans ce dernier domaine est considérée comme particulièrement importante la liquidation du contrôle *a priori* exercé par le pouvoir central avec le renforcement simultané du contrôle *a posteriori*. Une analyse pénétrante des procédés et des formes d'alimentation des budgets locaux a amené J.-P. Chevalier à la conclusion suivante : alors que l'oeuvre du législateur des années 1982 - 1983 a fait notablement progresser la décentralisation du point de vue politique, administratif et technique, cette réforme doit être considérée comme inachevée dans le domaine des finances et de la fiscalité locale.

Le rapport de Mme M. Gintowt-Jankowicz partait de l'affirmation que dans une économie fondée sur la propriété étatique des moyens de production, l'État peut utiliser deux méthodes essentielles de régler l'économie et donc aussi des finances des entreprises d'État : méthode directe, autrement dit individuelle, et méthode indirecte, consistant à édicter des normes juridiques universellement obligatoires. L'évolution des domaines choisis des finances des entreprises d'État montre comment la méthode directe, qui dominait à l'époque du centralisme, cède progressivement la place à la méthode indirecte. En adoptant comme point de départ l'an 1950, cette évolution s'écoulait depuis les « exécutants du plan économique » privés de leur volonté jusqu'aux agents économiques dont seules les défenses juridiques peuvent restreindre l'initiative.

Le prof. Y. Madiot a exposé le processus progressif de décentralisation de la planification, amorcé en 1955, et les principales difficultés que ce processus rencontre. Attirant l'attention sur l'imprécision de l'expression « décentralisation de la planification », il admet qu'elle signifie la détermination et l'exécution par l'État, les collectivités locales et les autres agents de la vie économique et sociale des objectifs du développement fixés par le plan national et repris, en tout ou en partie, par les plans locaux. Malgré les difficultés de nature politique, technique (contrats planifiés) et financière, notamment au niveau régional, que rencontre la décentralisation de la planification, l'appréciation définitive des 6 dernières années est positive.

Du côté polonais, le rapport sur la décentralisation de la planification et de la gestion économique a été présenté par Mme H. Gronkiewicz-Waltz. Elle a décrit, en les confrontant avec les caractéristiques de l'économie planifiée, les tentatives successives de décentralisation faites en Pologne depuis 1956. Après avoir commenté les modifications amorcées dans les années 1981 - 1982 dans le système de gestion et

de planification, elle a indiqué les causes qui avaient abouti à freiner la décentralisation de la gestion dans certains domaines.

Le rapport du prof. J.-L. Gousseau était consacré aux instruments d'action économique des collectivités locales sur l'orientation de développement des entreprises privées. L'auteur a exposé l'état du droit en vigueur dans le contexte des principes généraux du système juridique français et de la pratique telle qu'elle se développe ces dernières années. Rappelant le principe de la responsabilité de l'État de la politique économique et sociale, en vigueur également dans la période de décentralisation, il a commenté les procédés de participation des collectivités locales au développement économique du territoire (aide directe et indirecte) ainsi que les moyens propres aux autorités locales de protection des intérêts économiques et sociaux de la population du territoire donné. La confrontation des règles juridiques avec la pratique a montré une diversité notable de celle-ci en fonction du caractère de la collectivité donnée (nombre d'habitants, degré de développement, etc.) et de sa situation. Assurer une bonne coordination de l'intervention économique est toujours une question à régler.

Le prof. J. Okolski a indiqué les causes de l'intérêt croissant dans la dernière décennie pour les sociétés commerciales en relation avec la réforme économique. Les types de sociétés prévus par le Code de commerce d'il y a 50 ans exigent des modifications tenant compte des besoins présents. L'auteur a commenté les principales tendances des modifications envisagées et les problèmes discutables qu'elles ont suscités.

Le prof. Ph. Ligneau a parlé de la décentralisation de l'administration de l'assistance sociale. Il a présenté les formes les plus importantes de l'assistance sociale et le mécanisme d'attribution de ses prestations. La concentration des compétences au niveau des départements est justifiée, mais il est indispensable de garantir pleinement et de propager les droits des bénéficiaires dans un code départemental d'assistance sociale. Les récentes expériences prouvent qu'un progrès notable a été accompli dans ce domaine, néanmoins la France en quelque sorte ne fait qu'entrer dans cette voie, car l'aménagement de l'administration de l'assistance sociale doit être adapté aux exigences qu'impose la nouvelle étape de l'intégration des pays du Marché Commun.

Une vive et riche discussion poursuivie et développée au cours de réunions a confirmé la justesse du choix du sujet de la conférence. Outre les questions spéciales, la discussion a porté avant tout sur les problèmes suivants : les causes des tendances à la décentralisation qui s'intensifient dans des pays à systèmes socio-politiques et économiques différents, les interdépendances entre la décentralisation, d'un côté, et la démocratisation et l'exécution efficace des tâches relevant du droit public, de l'autre, entre la décentralisation et la libéralisation de la vie socio-économique.

Maria Gintowt- Jankowicz