

Eugeniusz Ruśkowski, *Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji* [Les problèmes juridiques fondamentaux des finances locales en France], Dissertations de l'Université de Varsovie. Disertationes Universitatis Varsoviensis. Filiale de l'UV à Białystok, 1983, 315 pages.

Le livre de Eugeniusz Ruśkowski mérite une analyse pour plusieurs raisons. Avant tout il concerne le domaine du droit français qui constitue rarement l'objet de plus grands ouvrages scientifiques en Pologne. Deuxièmement, le thème même, concernant les problèmes des finances locales, est très intéressant. C'est un thème très actuel, en particulier en égard à la réalisation en Pologne de la réforme du système juridique et financier des conseils du peuple, il peut donc intéresser un large cercle de personnes s'occupant de ce problème. Enfin, troisièmement, le livre constitue la base de l'attribution du grade de professeur agrégé, ce qui témoigne de son caractère scientifique et est digne d'être recommandé, car en général, peu nombreuses sont les dissertations du domaine du droit français.

Le livre contient six chapitres, composés logiquement et formant un ensemble cohérent. Le premier chapitre est consacré à la caractéristique de la division administrative et aux rapports entre le pouvoir central et local. Ce chapitre con-

stitue une introduction spécifique démontrant les structures administratives et juridiques fondamentales sur lesquelles s'appuie l'économie locale en France. L'auteur analyse largement cette question, présentant également, entre autres, certaines genèses historiques du mouvement local. Il renoue à la tradition du socialisme municipal en France (p. 40 et suiv.) et analyse en détail les étapes respectives de son développement. Les questions de la planification et de la participation des unions locales à cette planification ont été discutées sous différents points de vue. Ce sont également des problèmes très importants du point de vue de la réforme polonaise réalisée dans la planification régionale. L'une des parties intéressantes de ce chapitre sont les considérations concernant les qualités et les vices de la centralisation et de la décentralisation que l'auteur commente et analyse tout en effectuant une appréciation complète, en particulier du projet de loi sur le développement de la responsabilité des collectivités locales (p. 52 et suiv.) et de la loi concernant les droits et les libertés des communes, des départements et des régions. Sur le fond de ces considérations, analysant les processus de décentralisation avec les processus parallèles de déconcentration, l'auteur pose la juste thèse (p. 58), qu'en cas de contradiction entre ces processus, il faut opter pour la formule selon laquelle on ne procède à une déconcentration que lorsque l'on ne peut réaliser une décentralisation et non pas pour la formule conformément à laquelle il faut décentraliser tout ce que l'on ne peut déconcentrer.

Dans ce chapitre se trouve également une conclusion assez discutable de l'auteur, que l'intérêt porté aux « contrats » conclus par les organes centraux avec les organes locaux diminuera en cas d'augmentation de l'autonomie de ces derniers (p. 71) en résultat de l'introduction, entre autres, de prêts et de subventions globales. Cette opinion ne me convainc pas. L'octroi de différents genres de prêts peut toujours avoir lieu et surtout lorsqu'une plus grande autonomie a été attribuée aux unités locales. Par contre, l'octroi de subventions globales est soumis à une décision administrative unilatérale des organes centraux, que doivent solliciter les organes locaux. Cela n'amoindrit en aucun cas les valeurs de la conclusion de contrats avec les organes centraux pour la réalisation de tâches ou de services déterminés avec l'exécution desquels est lié un équivalent financier approprié. La liaison des éléments du contrat civil avec des profits financiers, constitue à ma conviction, justement la valeur de cette institution.

Le deuxième chapitre — « Notions, structure et signification des finances locales » n'est pas grand (10 pages). Y ont été touchées différentes questions conceptuelles (p. 87 et suiv.) dont la notion de finances locales, finances communales, autonomie des finances locales, etc.

Le troisième chapitre, consacré à l'économie budgétaire, est un chapitre par excellence financier à importance particulière pour l'ensemble des finances centrales et locales en France. L'auteur y effectue une large analyse des budgets supplémentaires (p. 102 et suiv.), appréciant les qualités et les vices de ces institutions. Parmi les divers principes budgétaires indiqués dans ce chapitre, l'auteur consacre une grande attention au principe de l'équilibre réel (p. 105 et suiv.). C'est assurément un principe qui joue un grand rôle pratique et se reflète sur l'ensemble des activités et de l'équilibre des collectivités locales. Néanmoins, il est regrettable que l'auteur n'ait pas consacré suffisamment d'attention à d'autres principes budgétaires, formulés depuis plus de cent ans, précisément dans la science française, et les a presque entièrement omis.

Dans ce chapitre méritent par contre d'être soulignées les conclusions générales de l'auteur avancées sur le fond des considérations sur les systèmes et les méthodes de contrôle de l'économie locale (p. 118 et suiv.). A la fin du chapitre l'auteur s'occupe de la question de l'économie de caisse des collectivités locales et exprime, à la lumière des données statistiques présentées, son point de vue sur le principe

suscitant de nombreux litiges et controverses dans la science et la pratique française — du placement des excédents des ressources locales sur les comptes du Trésor de l'État (p. 120 et suiv.). Il considère que l'on pourrait améliorer la situation par une bonne planification et une pleine utilisation des ressources, par l'adaptation de la redistribution des moyens entre les communes et départements à l'état de leurs ressources financières ainsi que par la mise à intérêts des dépôts placés sur les comptes du Trésor de l'État. Les deux premières propositions sont difficiles à réaliser dans la pratique. On peut les traiter comme certains postulats du but à atteindre, dont les formes et les méthodes ne sont d'ailleurs pas indiquées par l'auteur. Par contre, la troisième semble très rationnelle. La mise à intérêts des dépôts introduisait un élément d'intérêt matériel pour l'économie locale, n'empêchant pas simultanément le Trésor de l'État de disposer des ressources financières libres.

Dans le quatrième chapitre ont été analysés en détail les divers genres de dépenses locales et, ce qui s'ensuit, les attributions des unités locales. L'auteur souligne avec force que l'on sous-estime, à son avis, dans la littérature française le fait de l'influence très négative de l'accroissement des dépenses locales sur l'économie financière locale. Toutes les considérations de l'auteur dans ce chapitre sont justes et bien documentées. Nombre d'auteurs et de praticiens, tant en France que dans d'autres pays, discutent sur la solution de ce problème difficile. On peut citer ici, entre bien d'autres ouvrages français, l'excellente monographie, omise dans le livre, constituant la thèse de doctorat écrite par Jean Anastopoulos (promoteur — prof. Paul Amselek) — *Les aspects financiers du Fédéralisme* (Paris 1979, 434 pages), dans laquelle l'auteur analyse précisément ces questions dans le contexte de nombreux pays, citant d'ailleurs une ample littérature en la matière.

Dans le cinquième chapitre concernant strictement les questions des dépenses, sont considérés les problèmes des formes et des sources des revenus de l'économie locale. L'auteur y systématise, de même que dans le chapitre précédent, les revenus ordinaires et extraordinaires, avec division et indication des différences dans la structure des revenus à l'échelle des communes, des régions et des départements (p. 160 et suiv.). L'auteur attire aussi l'attention sur l'évolution qui avait lieu dans ce secteur. Il examine très largement, quoique non multilatéralement, les genres et les structures des impôts, dont bénéficient les unités locales, portant l'attention sur la possibilité d'influence des organes locaux sur l'imposition. On peut s'accorder entièrement avec la sévère critique de l'institution des virements financiers qui a remplacé l'impôt annulé sur les salaires et traitements (p. 166 et suiv.).

Parmi les plus intéressantes parties de ce chapitre, il faut mentionner les considérations au sujet des formes et de la construction de Légalisation des différences entre les communes respectives, ainsi que sur les formes d'adaptation à la situation économique changeante (p. 180 et suiv.). Les causes de la lente application de la réforme ont été très bien caractérisées (p. 182 et suiv.). L'auteur a démontré non seulement une grande connaissance de la situation politique et économique de la France mais aussi une grande faculté à tirer des conclusions bien documentées et réfléchies.

Sur le fond des différentes formes analysées des revenus d'impôts l'auteur en vient à avancer la thèse générale (p. 192 et suiv.) que surtout en France, où il existe de fortes tendances centralistes, les propres revenus constituent la garantie fondamentale de l'autonomie locale. Ne niant pas la justesse de cette thèse, ou peut exprimer des doutes, quant à la possibilité de sa réalisation réelle. Comme on le sait des diverses raisons que l'auteur relate dans les précédents chapitres, l'équilibre financier ne peut être atteint à l'appui des propres revenus locaux, principalement fiscaux, qui sont basés sur toute une série de principes, de critères et de limites à caractère national. Reste donc le problème du choix entre le financement complémentaire par subvention ou emprunt.

Dans l'ouvrage, ces deux systèmes sont considérés très largement. Tout d'abord, l'auteur apprécie les formes et les constructions de subvention, se prononçant — ce que d'ailleurs fait dernièrement la littérature non seulement française, mais aussi des autres pays avec en tête la littérature américaine — pour les subventions à forme globale. L'auteur considère que cette forme assure, bien plus que les autres, la liberté et l'autonomie aux collectivités locales. On peut cependant douter que cette forme, dans chacun des cas, soit la meilleure des constructions. Premièrement, il faut en effet examiner ce genre de subvention du point de vue de la fixation régulière de son montant. Comme on le sait, dans l'administration centrale se manifeste toujours la tendance à minimaliser la grandeur des dotations. Deuxièmement, il faut prendre en considération le fait, auquel le dr Ruśkowski porte trop peu d'attention dans ses considérations, de la grande fluctuation d'utilisation des moyens financiers par l'unité locale donnée, p. ex. par la population et autres unités en dehors de son terrain. Cela approfondit les déficits réellement subis par l'économie locale. Enfin, non sans importance est également le fait que par l'intermédiaire des subventions avec affectation (subventions objectives) a lieu une certaine influence des organes centraux sur l'économie locale. A ma conviction, il ne faut pas surestimer un seul genre de formes de subventions et sous-estimer les autres. Les diverses formes de financement devraient être utilisées parallèlement, car pour les différentes tâches il faut également appliquer divers instruments financiers.

L'ensemble de la dissertation se termine par le chapitre constituant son résumé et intitulé « Le problème de la crise des finances locales en France ». L'auteur le commence par la constatation (p. 223 et suiv.) que l'appréciation négative des finances locales en France est due à l'étendue relativement peu importante des droits des collectivités locales, aux revenus trop faibles par rapport aux besoins, ainsi qu'aux disproportions considérables dans la situation financière des différents communes et départements. De nombreux tableaux numériques et statistiques insérés dans l'ouvrage illustrent ces argumentations. La grande valeur de ces considérations réside, à mon avis, dans le fait que l'auteur ne se soumet pas aux nombreuses opinions de la pratique et de la littérature en la matière, réduisant dans une certaine mesure l'importance de ladite « crise des finances locales françaises ». L'auteur démontre à juste titre que l'administration locale de nombreux pays, non seulement de la France, est aux prises avec ces symptômes d'activité déficitaire.

Terminant ses considérations, l'auteur formule divers postulats et propositions d'amélioration de la situation financière de l'économie locale. Plusieurs de ces postulats peuvent très bien se rapporter à nombre d'administrations locales et non seulement françaises.

Une ample littérature française en la matière a été utilisée dans l'ouvrage. Y ont été également inclus des tableaux numériques illustrant d'une façon claire plusieurs faits présentés.

Dans le livre l'auteur se base dans une large mesure sur les actes normatifs jusqu'à 1980, ainsi que sur les matériaux numériques ne dépassant pas pour la plupart l'année 1977. Malheureusement, les considérations n'englobent pas les intéressantes réformes du domaine de l'économie locale réalisées en France à partir de 1982. On peut nourrir l'espoir que l'auteur s'occupera à l'avenir de cette thématique, la présentant plus largement dans une élaboration à part.

*Natalia Gajl*