

M. Eugeniusz Ruśkowski

*Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Varsovie à Białystok, Pologne*

LES TRANSFORMATIONS DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN POLOGNE PAR RAPPORT AUX PAYS OCCIDENTAUX

1. Depuis plus d'une dizaine d'années, les recherches comparatives sur les finances locales sont menées à la Faculté de Droit à Białystok. Elles ont été couronnées de nombreux travaux publiés en Pologne et à l'étranger. Les analyses analogues ont été faites en même temps dans quelques autres centres scientifiques polonais, notamment à la Faculté de Droit à Lodz (sous la direction de Pr. Nathalie Gajl), à l'Institut de Finances à Varsovie (sous la direction de Pr. Hanna Suchocka-Krysiak) et à la Faculté de Droit à Szczecin (sous la direction de Pr. Eugeniusz Tegler).

Les analyses mentionnées ci-dessus ont donné la possibilité au législateur et à la société de connaître les problèmes de l'économie et de finances des collectivités locales, malgré l'absence de cette institution en Pologne avant 1990.

C'est, entre autres, grâce aux analyses indiquées et aux recherches sur l'ordre politique, recherches administratives et politiques qu'au moment de la décision politique d'introduire la collectivité locale **la Pologne était relativement bien préparée à sa réalisation.**

2. Collectivité locale en Pologne et dans d'autres pays occidentaux

La collectivité locale en Pologne a été introduite en 1990, son histoire est donc relativement courte. En plus, on a adopté une conception de son extension progressive, en la limitant au début à la commune. A la fin de 1993 on

a affaire à la collectivité locale à l'échelle de la commune et à l'administration d'Etat déconcentrée à l'échelle de la voïvodie. A la discussion sur la nécessité et le délai de l'introduction de la collectivité locale s'ajoute la discussion sur la nécessité d'une réforme de la division territoriale. Le gouvernement de Hanna Suchocka a laissé une conception élaborée et les projets des actes juridiques pour la création des districts comme échelon supérieur à la commune et l'attribution aux districts d'un statut de la collectivité locale. Le nouveau gouvernement de gauche de Pawlak a suspendu la réalisation de cette réforme pour un temps indéfini „afin de mieux connaître ses principes”.

Or, la Pologne à la fin de 1993, avec la collectivité locale uniquement à l'échelon communal, paraît -quant au degré de la centralisation et la construction de la collectivité locale- un pays exceptionnellement centralisé et étatisé faisant ses premiers pas vers la décentralisation et la désétatisation. Tous les pays développés, à l'économie du marché sont aujourd'hui beaucoup plus loin.

3. Décentralisation en Pologne

Selon les opinions communément acceptées de A.de Tocqueville, les libertés locales constituent une des conditions fondamentales de la démocratie. Elles peuvent être assurées, dans les pays modernes, par la décentralisation. Il faut admettre quand même que la décentralisation ne peut pas être considérée comme but en tant que tel. Le fait de dépasser ses limites rationnelles ou son excès peut mener à l'anarchie et se retourner contre la société elle-même. Dans l'organisation des pays contemporains avec l'économie de marché, le degré optimal de la décentralisation peut donc être varié, il ne peut pas quand même dépasser les limites déterminées par la science du minimum et de maximum de la décentralisation. Partant de ce principe, on peut constater d'une manière évidente que la Pologne se trouve aujourd'hui nettement au-dessous du degré minimal de la décentralisation adéquat aux pays de l'économie de marché. Cela prouve (entre autres) que notre pays, à la fin de 1993, appartient à **un groupe séparé des pays qui „construisent**

l'économie de marché", qui créent des conditions minimales pour le fonctionnement d'une telle économie.

4. Directions du développement de la décentralisation en Pologne

Il semble que la Pologne, pour devenir pays de l'économie de marché, doit procéder aux réformes nécessaires à l'exemple des pays occidentaux qui ont vécu de grands changements de décentralisation. En plus, la plupart d'entre eux ont procédé à la régionalisation. Mais c'est une question de l'avenir plus ou moins éloigné. **Aujourd'hui, du point de vue de l'organisation de la totalité de la vie locale, la Pologne est relativement peu comparable aux pays occidentaux. Néanmoins, elle peut et elle doit profiter des expériences de ces pays dans les réformes de l'Etat.**

5. Communes en Pologne et dans les pays occidentaux

Dans tous les pays de l'économie de marché l'échelon le plus bas de la division territoriale - „commune”- constitue un point crucial dans la décentralisation et l'organisation de la vie locale. Puisque les collectivités locales dans les communes existent en Pologne depuis 1990, on peut comparer les principes de leur organisation et fonctionnement à ceux des pays à l'économie de marché. Cela semble d'autant plus important et nécessaire qu'après une période d'adaptation, les communes - unités de la collectivité locale - semblent être dans la Pologne actuelle un élément stable de l'organisation de l'Etat.

6. Ya-t-il une crise des collectivités et économie locales?

Dans les recherches occidentaux on peut souvent rencontrer une opinion sur la crise des collectivités locales ou bien des unités et économie locales. Les auteurs de ces opinions évoquent le plus souvent les arguments financiers, par exemple: grande dépendance financière des communes de l'Etat, insuffisance des impôts locaux (et en général des recettes de la collecti-

tivité), endettement élevé des communes dans plusieurs pays, fréquents dangers de faillites des villes, etc. On peut y ajouter encore: croissance de la délinquance et des dangers pour la santé et la vie des habitants de grandes villes, exode des riches citoyens du centre vers la banlieue, vieillissement et le dépeuplement de la campagne, etc.

L'analyse du fonctionnement de la collectivité locale et de l'économie locale dans les pays occidentaux ainsi que les dernières expériences polonaises dans ce domaine démontrent que **les opinions sur la crise de la collectivité locale sont nettement exagérées**. La plupart des difficultés que vivent les collectivités locales sont liées aux problèmes généraux (augmentation du chômage, immigration, environnement naturel menacé, etc.) et le pouvoir d'Etat les résout moins bien que le pouvoir local. D'ailleurs, rien ne prouve que le pouvoir d'état puisse mieux gérer le budget que le pouvoir local. Les mécanismes de la démocratie locale, eux aussi, fonctionnent très souvent beaucoup mieux que ceux de la démocratie parlementaire au niveau de l'Etat.

7. Crise des finances communales

Les opinions présentées presque généralement dans les pays occidentaux sur la crise des finances des collectivités locales semblent beaucoup plus justifiées. Malgré la structure à plusieurs échelons des collectivités locales dans ces pays, la crise concerne à vrai dire les finances des communes. Elle consiste surtout en:

- a) centralisation développée des finances communales par rapport aux libertés importantes dans d'autres domaines,
- b) imperfection du système de subventions des communes,
- c) faiblesse des taxes locales au niveau de la commune,
- d) défauts du système de redistribution financière entre les communes qui ont pour effet les différences importantes quant à la richesse des communes et le degré de satisfaction des besoins des citoyens,

e) insuffisance des recettes de la commune pour la réalisation des objectifs nécessaires,

f) en résultat: la réalisation insuffisante des besoins sociaux collectifs et (ou) l'endettement des communes au marché de crédits,

Tous les phénomènes mentionnés ci-dessus apparaissent dans les communes polonaises, et c'est pourquoi, la thèse sur la crise des finances des collectivités locales est en Pologne tout à fait justifiée.

8. Centralisation des finances communales dans les pays occidentaux

Les réformes de la collectivité locale faites pendant les dernières décennies dans les pays occidentaux peuvent être considérées comme extension importante des libertés locales avec le maintien (et même renforcement) de l'influence financière de l'Etat sur les communes. Après avoir éliminé les méthodes administratives de l'intervention de l'Etat dans les activités des collectivités locales, seulement les instruments financiers permettent à l'Etat d'influencer les communes (à part les lois en vigueur). Avec leur aide, les pays occidentaux assurent la conformité des actions des collectivités locales aux priorités nationales, la réalisation des objectifs compris dans les projets de l'Etat, le maintien de l'équilibre financier de l'Etat ou bien ils stimulent les communes au comportement voulu par l'Etat dans les conditions concrètes (p. ex. la réduction des taxes locales trop élevées et des dépenses de la commune, la coopération des communes etc.).

Avec cela, l'Etat, pour pouvoir influencer les communes d'une manière plus efficace, se réserve la possibilité de créer la situation financière des communes grâce aux subventions et dotations et la participation des communes aux impôts de l'Etat. Dans chaque pays occidental, le caractère et l'extension de l'intervention financière de l'Etat sont différents. **On peut cependant constater d'une manière générale que plus les communes dépendent financièrement de l'Etat, plus la crise des finances commu-**

nales est grave et l'indépendance des communes n'est pas assez bien garantie par la constitution et les lois.

9. Défauts du système de subventions des communes dans les pays occidentaux

Les imperfections du système de subventions (dotations) des communes ne concernent pas seulement leur importance dans le budget des communes. Les principes de leur attribution jouent aussi un grand rôle. D'habitude, là, où les subventions sont globalisées et objectivisées, la situation financière des communes est beaucoup meilleure. On ne peut pas quand même observer la dépendance directe entre la situation financière des communes et la part des subventions dans leur budget (dans certaines situations les communes qui bénéficient de petites subventions peuvent se trouver dans la situation moins bonne que celles qui sont financées surtout par l'Etat et inversement).

10. Faiblesse des taxes locales

Le problème général des collectivités locales dans les pays à l'économie de marché réside dans la faiblesse de leurs propres recettes et surtout de leurs taxes locales. En principe, la seule taxe qui est généralement reconnue comme locale, est celle sur les biens immobiliers. La liste des autres taxes attribuées aux communes dans les pays occidentaux est très variée. Le plus souvent, elle comprend beaucoup de petites prestations qui ont valeur fiscale symbolique et dans les cas extrêmes, elles ne couvrent même pas les frais de leur prélèvement. A part cela, cette liste est constamment modifiée. C'est pourquoi, les autorités locales et les spécialistes de la majeure partie des pays occidentaux accusent l'Etat d'attribuer exprès aux communes des taxes vieilles, peu efficaces, peu souples. En même temps, l'Etat se réserve les impôts modernes, efficaces et souples.

La recette indirecte des communes, entre les subventions et les impôts propres, est constituée des parts des communes dans les impôts d'Etat. Si

chaque année on les établit en vue des résultats, elles s'approchent des subventions. Par contre, si elles sont déterminées par pourcentage à long terme, elles s'approchent des taxes locales. **On peut observer ici que la situation financière dans les communes qui participent largement aux impôts d'Etat souples et efficaces (p.ex. la TVA) est beaucoup plus satisfaisante que dans celles qui n'ont pas cette possibilité.** Cela vient de la tendance naturelle de l'Etat d'imposer aux communes les poids supplémentaires pendant la crise et escompter les profits supplémentaires pendant la période de prospérité. Or, baser les recettes des communes en grande partie sur la participation aux impôts efficaces et souples de l'Etat leur permet de ressentir proportionnellement (avec l'Etat) les effets de la crise et escompter les résultats de la prospérité.

11. Problèmes de la redistribution entre les communes

L'un des problèmes le plus difficile à résoudre dans les pays à l'économie de marché est celui de la redistribution financière, y compris la redistribution entre les communes. On admet communément qu'il ne s'agit pas de niveler les différences entre les communes mais de leur donner les chances égales. Malheureusement., les résultats de ces démarches laissent beaucoup à désirer parce que les pauvres deviennent encore plus pauvres et les riches encore plus riches.

Il faut aussi ajouter que le problème de la redistribution entre les communes est d'autant plus important que la division territoriale est moins rationnelle et les différences entre les communes sont plus grandes. C'est pourquoi c'est un très grand problème en France, en Italie, ou en Espagne mais il n'a pas de grande importance en Grande Bretagne.

12. Déficit des finances communales

Malgré les efforts de la part des autorités locales visant à gérer d'une manière la plus efficace leurs moyens et à utiliser largement leurs propres compétences pour augmenter les impôts locaux, les communes dans beau-

coup de pays occidentaux souffrent de grand déficit des moyens financiers. Cela se passe dans la situation où la demande des communes des moyens financiers est relativement restreinte, vu leurs objectifs limités (le cas de l'Espagne). Dans cette situation, les communes baissent le niveau de satisfaction des besoins collectifs ou bien elles ont recours à la dette publique ou aux emprunts au marché de crédits. Si les limites rationnelles sont dépassées, les communes se voient souvent au bord de la faillite.

13. Crise des finances communales en Pologne par rapport aux pays occidentaux Après la première période d'adaptation (les années 1990-1991) les communes en Pologne se sont renforcées et ont commencé à réaliser de façon efficace leurs objectifs. On peut donc constater que pendant les quatre dernières années, les communes en Pologne, comme unités des collectivités locales, ont prouvé leur raison d'être.

Cependant, le modèle des communes en Pologne qui existe depuis quatre ans, et surtout le modèle des finances locales doit être amélioré à la base des expériences polonaises et celles des pays occidentaux.

Les finances communales en Pologne demeurent dans la crise universelle des finances locales . Son essentiel est analogue aux aspects de la crise dans les pays occidentaux dont nous avons parlé dans le paragraphe 7. Les communes en Pologne, comme dans les pays occidentaux possèdent un système financier en grande partie centralisé et de nombreux instruments de l'influence financière de l'Etat ne permettent pas aux communes d'être sûres de leur situation financière au début de chaque année. L'intervention de l'Etat va si loin qu'il peut changer d'une façon arbitraire, au cours de l'année, les règles du financement des communes. Les subventions pour les communes ont toutefois un caractère objectivisé mais les règles de l'objectivisation -dans l'opinion courante- on pourtant un caractère primitif. Chaque année aussi, le rôle des subventions dans le financement des communes diminue. Ce phénomène n'a pas de caractère positif parce que l'Etat impose aux communes de participer financièrement dans la réalisation des objectifs ayant caractère commun (par exemple crèches, écoles maternelles). Dans cette situa-

tion les communes en Pologne, pour réaliser les objectifs imposés, engagé de plus en plus financièrement les citoyens ou bien renoncent à la réalisations de ces devoirs (p. ex. la fermeture des crèches.écoles maternelles, maisons de la culture, etc.). Les communes essaient de recompenser ce manque de moyens par l'augmentation de propres recettes en augmentant des impôts locaux, les prix des services, etc. Un autre problème en Pologne qui doit être résolu d'une façon exemplaire concerne l'activité commerciale des communes. En 1990, les communes ont obtenu ce droit sans limitations, mais en 1993 on le leur a défendu.

Toutes les observations sur la faiblesse des taxes locales dans les pays occidentaux que nous avons présentées dans le paragraphe 10, se rapportent à la construction des taxes locales en Pologne et à leur crise. Le système des taxes locales en Pologne demande une réforme complexe et surtout son élément le plus important - impôt sur les biens immobiliers. Il est, actuellement, basé sur la surface des biens et il faut que leur valeur soit prise en considération.

Deux aspects de la crise des finances locales sont cependant beaucoup moins importants que dans beaucoup de pays occidentaux - le besoin de diminution de la redistribution entre les communes le problème de l'endettement des communes qui pratiquement n'existe pas (par rapport à certains pays occidentaux). L'explication se trouve dans la division territoriale relativement rationnelle de la Pologne en communes qui, d'habitude sont des unités fortes. En tout cas, il n'y a pas entre elles tant de différences qu'on peut observer en France, en Italie ou en Espagne. Or, il ne faut pas les niveler. Le manque d'endettement vient du fait qu'elles existent depuis quatre ans à peine et aussi des limites rigoureuses concernant l'ouverture des crédits.

En résumé on peut admettre que **la crise des finances communales en Pologne, bien qu'elle existe, a un caractère moins grave que dans beaucoup de pays occidentaux.**

14. Conclusions

Les observations ci-dessus, par nécessité générales et incomplètes démontrent que les collectivités locales dans les pays occidentaux se développent dans certaines directions universelles dont on a parlé dans le paragraphe 2. La Pologne, en train de construire l'économie de marché, doit les prendre en considération.

La crise générale des finances communales, comme celle à l'Ouest, a touché aussi les communes polonaises. Sa solution est devenue objectif universel. Sans rejeter cette nécessité il vaut quand même citer les auteurs français qui ont constaté que la crise des finances locales constitue un problème dont on parle toujours mais qu'on ne résout jamais. Cette opinion est justifiée par le fait que l'Etat avec l'économie de marché, avec ses objectifs actuels, réalisant les conceptions néokeynesiennes ainsi que les conceptions néolibérales doit avoir la position supérieure aux collectivités locales. L'Etat peut garantir cette supériorité d'une manière la plus efficace par la possibilité d'influencer les finances locales. Il semble quand même que tout en gardant la supériorité de l'Etat, la situation (aussi financière) des collectivités locales sera meilleure si elles auront un statut de quasi partenaire et non de vassal par rapport à l'Etat. Il est donc indispensable de garantir dans la constitution l'indépendance (aussi financière) des collectivités locales. Il faut que les collectivités locales aient une forte représentation par rapport à l'Etat, que l'idée de la coopération des communes triomphe et que les formes contractuelles de coopération entre l'Etat et les communes se développent.