

# Les finances communales

Autor(en): **Morand, Bernard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin technique de la Suisse romande**

Band (Jahr): **96 (1970)**

Heft 12: **14e Congrès annuel de l'Association européenne pour le contrôle de la qualité (EOQC)**

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-70857>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# LES FINANCES COMMUNALES

par BERNARD MORAND, économiste

Le sujet que l'on m'a proposé de traiter à l'occasion du séminaire de La Sarraz est extrêmement vaste et complexe. Même s'il était possible, au cours d'un seul exposé, d'en cerner tous les contours et de répondre à toutes les interrogations qu'il contient, il serait périlleux d'aborder ainsi un thème qui engendre volontiers la controverse. Cette « propriété » qui tient aux multiples facettes du problème contribue entre autres à envelopper la question des finances communales d'un voile de mystère dont l'opacité est tout simplement néfaste à la recherche d'une solution réelle.

Les finances communales constituent une véritable problème qui exige une solution dépourvue de toute ambiguïté. Or, la recherche d'une telle issue commence par une juste appréciation de la question qui peut se résumer en disant que le problème des finances communales est, en fait, celui des finances publiques en général. Cela signifie qu'il y a non seulement identité dans les structures, mais encore dans le traitement, dans la conduite, dans la gestion. Or, chacun sait que la gestion n'est pas assimilable à la comptabilité malgré certaines parentés et, accorder de l'importance à ces dernières, équivaudrait à se borner à l'aspect purement statique de la présentation des finances publiques (Actif, Passif, etc.). La comptabilité ne sert, en effet, qu'à enregistrer les conséquences de la gestion. C'est sur la base de celle-ci que la question des finances publiques doit être discutée. Il y a donc lieu de se pencher surtout sur les dépenses publiques puisque, dans une très large mesure, ce sont elles qui commandent les recettes.

L'essence des finances publiques est constituée par les dépenses, à l'intérieur desquelles il convient encore de distinguer celles dites de fonctionnement de celles consacrées à l'investissement. On pourrait évidemment s'arrêter aux dépenses de fonctionnement, mais il s'agit là de frais relevant de l'existence même d'un pouvoir public et dont l'étude doit être menée parallèlement à un examen général d'ordre administratif qui n'entre pas dans le cadre du présent exposé.

Par contre, nous devons analyser les dépenses d'investissement qui représentent le mieux l'aspect dynamique des finances publiques. Or, cela suppose non pas une comptabilité statique, mais une gestion tant il est vrai que le volume, le choix d'un mode de financement, la destination, les effets de ces dépenses soulèvent les problèmes les plus redoutables que les pouvoirs publics aient à affronter en matière de finances publiques et ceci aussi bien à l'échelon de la Confédération qu'aux niveaux cantonal et communal. En effet, on ne peut ignorer aujourd'hui que les dépenses publiques d'investissement atteignent des montants très élevés, qu'elles nécessitent par conséquent des ponctions très fortes sur le revenu ou sur l'épargne, qu'elles sont affectées à des buts d'utilité variable et qu'enfin leur injection dans le circuit économique est de nature à modifier profondément la conjoncture. Il tient donc de l'évidence que ces dépenses comportent une triple dimension, sociale, économique et financière. Notons que l'importance respective de ces trois volets est inégale, mais aucun n'est secondaire. Ces trois points de vue vont donc servir finalement de critères fondamentaux pour la prise de décision, pour la gestion. En effet, ils permettent sinon de calculer, du moins de procéder à une approximation intéressante de la rentabilité globale d'une dépense d'investissement. Or, il n'est pas indifférent de connaître ou non ce rapport puisqu'il exprime l'impact social, économique et financier

de l'investissement discuté. En fait, ce rapport apprécie prospectivement l'influence d'une dépense sur le bien-être de la société, sur l'économie générale (conjoncture) et sur les finances publiques elles-mêmes. On le voit, la notion de comptabilité est très insuffisante, celle de gestion doit la relayer si les communes veulent trouver, entre l'humain et le matériel, un équilibre qui assure un sain développement de la société et de l'économie. On peut évidemment se demander s'il est vraiment nécessaire de s'attarder à toutes ces considérations, vu que les finances communales ne représentent qu'une fraction des finances publiques en général. Cela est non seulement nécessaire, mais indispensable et à plus forte raison dans un système fédéraliste.

Les finances communales revêtent une importance effective ; il convient donc que les dépenses d'investissement des collectivités locales soient analysées selon les trois critères fondamentaux mis à jour ci-dessus. En effet, le volume et le degré variable d'urgence des besoins, les séquelles économiques et les difficultés de financement sont tels que les communes n'ont plus le droit d'investir au hasard ; elles doivent prendre leurs décisions sur la base de plans, car le plan équivaut à l'antihasard, pour reprendre le mot de M. Pierre Massé, ancien commissaire général au plan français.

Si chacun peut aisément imaginer la diversité et la multitude des besoins communaux en infrastructure, rares sont ceux qui savent par quoi commencer afin d'obtenir la plus grande efficacité possible car les perspectives d'évolution de la commune ne sont pas connues, la conception de la commune dans le futur fait défaut, l'inventaire exact des besoins est inexistant tout comme d'ailleurs l'ordre d'urgence des réalisations. Or, le *plan d'aménagement local* fournit directement ou indirectement toutes ces données et permet par conséquent de déterminer la rentabilité sociale des investissements prévus.

Cependant, ces investissements sont généralement importants et, selon les conditions conjoncturelles du moment, ils sont, par exemple, en mesure (ils s'additionnent à ceux des autres communes) d'entretenir ou de créer des tendances fâcheuses (inflation notamment) pour l'économie nationale. A ce propos, il est bon de rappeler que la marge de manœuvre entre la croissance et l'inflation est très étroite. Le danger ne doit donc pas être sous-estimé, car sa réalisation ne pourrait être que nuisible aux communes puisque alors les coûts et le taux d'intérêt monteraient. A la limite, la Banque Nationale devrait intervenir en restreignant les crédits bancaires et le volume des émissions (cf. le projet d'arrêt fédéral sur la loi fédérale du 23 décembre 1953 sur la Banque Nationale Suisse). On peut alors se demander où résiderait l'avantage pour les communes dont les travaux seraient suspendus ou nécessiteraient des dépassements de crédits d'une ampleur intolérable ? Il est donc nécessaire que les communes *planifient* leurs *investissements*, sans quoi l'insuffisance de leur auto-discipline pourrait justifier une certaine restriction de leur autonomie. Cela ne signifie pas qu'elles ont tout loisir de se laisser glisser sur la pente extrêmement dangereuse du sous-équipement, cela veut dire qu'elles doivent investir en tenant compte des possibilités de l'économie nationale et de leurs propres positions.

Cette dernière réflexion conduit tout naturellement à demander que les communes établissent un *plan financier*. Il est, en effet, indispensable que les communes connaissent

avec le degré de précision le plus grand possible leurs ressources et leurs dépenses à court, moyen et long terme (3, 5 et 10 ans). Par le fait même, elles seront en mesure de déterminer les modes de financement qu'elles pourront utiliser eu égard aux dispositions législatives en vigueur en matière d'emprunt, de quote d'impôt, de perception de taxes et de contributions ainsi que les investissements réalisables durant la période considérée. Ce plan financier va donc de pair avec les deux précédents, ce sont des documents complémentaires. Il existe entre eux un réseau d'interférences si dense qu'il est impossible d'attribuer un rôle moteur à l'un plutôt qu'à l'autre. A eux trois, ils forment la base sur laquelle une décision politique pourra intervenir. A la triple dimension sociale, économique et financière des finances locales correspondent les trois instruments que sont le plan d'aménagement local, le plan d'investissement et le plan financier.

Ce n'est qu'à partir du moment où les collectivités publiques établiront de semblables documents, et à partir de ce moment-là seulement, que l'on pourra parler de gestion des finances publiques, car alors les dépenses seront optimisées, c'est-à-dire que leurs services seront maximisés et leurs coûts seront minimisés. Mais prenons un exemple.

Il règne dans le pays une situation de plein emploi, les établissements industriels, commerciaux et bancaires sont fortement sollicités et une commune, jouissant d'une situation financière assez saine, doit procéder à divers investissements. Toutefois, elle ne peut pas les effectuer tous en même temps ; elle doit donc établir un ordre de priorité. Que doit-elle faire pour que l'on puisse dire qu'elle a bien géré ses finances ?

A une telle question, les partisans de l'aventure répondront sans sourciller de la manière suivante : cette commune doit effectuer l'investissement le plus coûteux car

- a) elle doit profiter de son actuelle situation financière pour réaliser l'investissement le plus onéreux et ne conserver ainsi que les tâches moins coûteuses pour le futur incertain ;
- b) l'opération d'emprunt qu'elle devra éventuellement lancer pour compléter le financement n'est pas risquée, la conjoncture lui assurant des rentrées fiscales assez élevées.

Il est bien évident que la faiblesse d'un tel raisonnement n'a d'égale que la superficialité de celui qui le tient. La situation demande, en effet, une appréciation toute différente car :

- a) le coût d'un investissement ne se compose pas uniquement du coût financier, mais encore du coût social et du coût économique. Or, il se peut fort bien qu'un investissement très coûteux au point de vue financier soit très peu rentable au point de vue social et ou économique. Dans ce cas, le coût de l'investissement sera certainement très supérieur à celui d'un investissement moins coûteux financièrement, mais plus rentable socialement et ou économiquement ;
- b) il est possible qu'en l'occurrence les réserves communales soient entièrement absorbées par un investissement qui n'est pas automatiquement le plus rentable donc, en fait, le coût est plus élevé qu'il n'y paraît, c'est-à-dire que la gestion pourrait être meilleure ;
- c) en agissant ainsi la commune entretient ou contribue à créer (son gros investissement n'est pas seul) des poussées inflationnistes qui relèvent les coûts et le taux d'intérêt ce qui affecte, peut-être durablement, les finances communales par le biais de l'investissement en cause et de ceux à effectuer ultérieurement.

Toutefois, cette commune peut résoudre le problème d'une manière différente qui lui sera, en définitive, très profitable. En effet, si elle possède un plan d'aménagement local, elle connaît la rentabilité sociale de chacun des investissements qu'elle doit effectuer ; c'est là le premier

élément de sa décision. De plus, son plan d'investissement lui indique le type d'investissement qu'elle peut engager dans une situation de plein emploi, c'est-à-dire l'investissement dont le volume risque le moins d'emballer l'économie ; deuxième élément de décision. Enfin, son plan financier lui permet de connaître assez précisément la situation prospective de ses finances et elle est alors en mesure de préférer une dépense plutôt qu'une autre (compte tenu des possibilités législatives quant au mode de financement) ; troisième élément de décision. La confrontation de ces trois données l'assure de prendre une décision qui va dans le sens d'une bonne gestion de ses finances puisque :

- a) l'investissement qu'elle réalisera compte parmi les plus rentables au point de vue social (ce n'est pas forcément le plus rentable, car les autres critères exercent une influence dans le choix. Notons que cette remarque s'applique également aux deux autres critères) ;
- b) l'investissement qu'elle réalisera n'influencera que très modérément la conjoncture ; la hausse des coûts et du taux de l'intérêt sera également modérée (pour autant naturellement que toutes les collectivités publiques procèdent ainsi), la rentabilité globale prévue ne sera guère affectée ;
- c) l'investissement qu'elle réalisera sera, toutes considérations faites, le meilleur emploi qu'elle aura pu faire de ses réserves ; la gestion de ses finances sera bonne.

Très bien, diront certains, mais l'investissement onéreux n'est pas fait et il faudra pourtant le réaliser alors, peut-être, que la commune possédera moins de fonds propres ! Ceci est parfaitement clair, mais il faut ajouter les remarques suivantes :

- a) S'il doit se faire en période de plein emploi, on est en droit de supposer que sa rentabilité sociale a augmenté (sinon il peut encore attendre), c'est-à-dire que l'emballlement de l'économie qu'il pourra éventuellement provoquer sera, en fait, moins grave, car le coût qu'il représente s'appliquera à un avantage plus grand, donc la rentabilité globale a des chances d'être accrue par rapport à la situation précédente. Il faut cependant encore noter que cette dernière sera diminuée par l'augmentation du coût financier, mais du moins aura-t-on tout fait pour limiter ce dernier facteur.
- b) S'il doit se faire en période de sous-emploi (pas impossible vu l'allure cyclique de la conjoncture économique), il coûtera moins cher (l'offre est supérieure à la demande, le crédit est moins cher), il contribuera à relancer l'économie (favorable aux rentrées fiscales), sa rentabilité aura augmenté, il deviendra peut-être même prioritaire par rapport aux nouveaux besoins apparus.

Toutefois, il est évident que la situation envisagée sous *b*) s'identifie pratiquement à une situation idéale (donc peu probable, tant il est malaisé dans notre pays de faire s'opposer par l'amplitude les courbes du volume d'investissement et de la conjoncture). Mais, il faut remarquer que même la situation envisagée sous *a*) n'est pas catastrophique si elle résulte de l'épuisement de toutes les autres possibilités.

On le voit, la décision d'investir doit être prise sur la base de critères objectifs et il semble bien que ce soit dans cette direction que réside la véritable solution aux problèmes posés par les finances communales.

Cependant, si pour le spécialiste cette démarche ne présente pas de difficultés majeures, il faut convenir qu'il peut en aller tout différemment pour l'administrateur communal. C'est la raison pour laquelle il est bon que la description de la voie à emprunter soit élarguée de ses composantes ne ressortant pas strictement et uniquement à l'échelon communal, mais que par contre, une attention toute particulière soit accordée à ses parties indispensables.

Ainsi, il est possible d'abandonner dès maintenant toutes les questions relatives au plan communal d'investissement.

S'il reste extrêmement précieux, ce dernier ne ressort que partiellement au niveau communal, puisqu'il devrait s'insérer encore dans une concertation générale à l'échelon national ayant pour but la discussion d'objectifs macro-économiques. Il reste donc à analyser le plan d'aménagement local et le plan financier en tant qu'instruments de la gestion des finances communales.

Cet examen sera l'occasion de délaissier un peu la notion de gestion pour aborder aussi les questions plus communes et plus connues du volume des recettes et des dépenses. Là encore, il faut d'emblée constater l'étendue, l'acuité et l'ambiguïté du problème. On ne saurait par conséquent s'étonner de la multitude de propositions plus ou moins valables qui peuvent être faites en vue de résoudre cette question. Pourtant, cette analyse n'a pas la prétention de toutes les énumérer ; elle se bornera à présenter deux solutions, l'une négative, l'autre positive.

Décrire longuement la situation pénible des finances publiques en général et celle des finances communales en particulier n'est plus nécessaire aujourd'hui, bien qu'il ne faille pas douter que de nombreux efforts sont déployés afin de remédier à cet état de fait. Il n'est même pas rare de rencontrer des communes animées d'une farouche volonté de rétablir un équilibre dont il ne subsiste plus, souvent, qu'un vague souvenir. Toutefois, les moyens envisagés ne sont pas toujours les plus adéquats.

Ainsi, on ne dispose guère pour l'instant de possibilités efficaces pour contrôler le mouvement démographique communal et a fortiori pour connaître prévisionnellement les recettes fiscales des communes. Pourtant, ces dernières doivent procéder à de nombreux équipements souvent très onéreux, d'où problèmes de dimensionnement, de choix d'un mode de financement, etc. Afin de trancher ces nœuds gordiens, elles demandent des expertises financières, ce qui est en soi louable, et déduisent par exemple de ces études, ce qui est beaucoup moins bien, qu'un nouveau quartier devrait n'accueillir que des gens disposant d'un revenu supérieur ou égal à tant, si l'on veut que les recettes fiscales subséquentes parviennent à renter les investissements dans un temps donné. Il faut alors conclure dans l'immense majorité des cas à l'impossibilité financière d'aménager ce nouveau quartier. Dès lors, si nous considérons favorablement ces études financières, nous devons par contre rejeter sans appel le raisonnement ci-dessus et ceci pour trois bonnes raisons au moins :

- a) Il est faux de chercher à renter *complètement* un investissement par l'impôt, son financement pouvant être assuré partiellement par les contributions de plus-values et par les taxes d'utilisation (cf. à ce sujet la publication de l'ASPAN : « Les participations financières des propriétaires fonciers à la construction et à l'utilisation des voies publiques, des ouvrages d'évacuation et d'épuration des eaux usées et de distribution d'eau »). De plus, il n'est pas logique de ne pas envisager le financement du solde par l'emprunt, pour autant naturellement que les contraintes législatives et la situation financière antérieure et future ne s'y opposent pas, car les investissements d'équipement sont destinés à durer suffisamment longtemps pour qu'on puisse admettre comme équitable d'en répartir la charge dans le temps. Enfin, il est parfaitement clair que le seul critère de rentabilité financière est insuffisant, car son unique considération conduit progressivement à un très dangereux sous-équipement.
- b) La décision de ne pas équiper un quartier, à moins qu'elle soit assortie d'une interdiction de bâtir, n'implique pas automatiquement l'impossibilité de construire, car le propriétaire peut être disposé à assurer à ses frais l'équipement du terrain. Or, une nouvelle construction n'engendre pas seulement des frais pour équiper le sol, mais encore d'autres dépenses que la commune devra supporter, quelles que soient les recettes fiscales tirées des nouveaux arrivants.

- c) Conclure à l'impossibilité d'aménager c'est accepter de s'enfoncer chaque jour un peu plus dans le marasme, car le plan d'aménagement est une source d'économies si on veut bien l'assortir d'un plan financier et les concevoir tous deux d'une façon objective. Or, une commune est condamnée à enregistrer des variations démographiques et, si elle désire ménager ses finances, il ne faut pas qu'elle entre à reculons dans l'avenir.

Mais si l'agit maintenant d'examiner quelle peut être l'une, sinon la meilleure solution possible et nous avons vu, tout au long de cet exposé, que cette proposition semblait devoir se fonder sur l'étroite imbrication de deux instruments : le plan d'aménagement local et le plan financier.

Lorsqu'on analyse attentivement la solution négative présentée ci-dessus, on est tenté finalement de condamner ces expertises financières. Ceci est certainement excessif, quoiqu'il faille faire remarquer tout de même qu'elles apprécient le problème isolément et partiellement. En effet, d'une part, elles ne considèrent pas les conséquences d'un nouvel investissement sur les précédents (maximisation éventuelle de leur rentabilité, aménagement d'un nouveau quartier = utilisation plus rationnelle de la station d'épuration, par exemple) et d'autre part, elles ne s'attachent qu'au seul aspect financier de la question, sans tenir compte d'une quelconque manière des autres facteurs d'influence. Toutefois, malgré ces réflexions, ces études constituent une première démarche en vue de l'établissement d'un plan financier. Cependant, pour obtenir un véritable plan financier, il faut encore procéder à des estimations souvent aléatoires ; quel sera le volume des rentrées fiscales dans dix ans (double influence de la démographie et de la conjoncture économique), quels seront les investissements à réaliser au cours des dix prochaines années, quel sera leur coût (l'évaluation du prix du terrain est ici particulièrement délicate), etc. ? Afin de parvenir à une approximation la plus exacte possible de tous ces éléments, il faut pouvoir se référer à un bon plan d'aménagement et à un bon règlement d'application. Ces derniers, de par les zones qu'ils créent et l'utilisation qu'ils en prévoient, rendent possible la fixation d'un chiffre de population plus ou moins juste. Si on ajoute à cela que la prévision économique ne cesse de faire des progrès, on peut affirmer, sans se montrer prétentieux, qu'à l'avenir dans les localités qui posséderont ces deux plans, les finances communales ressembleront moins au rocher de Sisyphe qu'elles sont souvent aujourd'hui.

En effet, à partir du moment où une commune connaît plus ou moins exactement quels seront, pour l'occupation d'un territoire déterminé, le volume probable de ses recettes fiscales, le volume des investissements à réaliser, leur coût approximatif, elle peut réaliser une véritable planification de ses finances et établir un ordre de priorité des investissements ainsi que déterminer leur mode probable de financement. Dès cet instant, on peut dire sans trop s'entourer de précautions qu'à l'avenir cette commune tendra à un certain équilibre financier. Du coup sa stratégie est définie, il lui reste à choisir ses tactiques lui permettant de tendre à cet équilibre de la façon la plus harmonieuse possible, c'est-à-dire en tenant compte de facteurs sociaux (ordre de priorité), économiques (plan d'investissement) et financiers (répartition des charges).

Cependant, ne soyons pas si vite convaincus et soumettons-nous encore à quelques réflexions. Ainsi, on peut accorder un certain crédit à la précédente démonstration, mais s'interroger tout de même sur le moment où commencera cette période bénie par les responsables communaux des finances et aussi par les contribuables. Que les uns et les autres ne s'impatientent pas trop. S'il ne peut subsister



aucun doute quant à la tendance à l'équilibre (pour autant naturellement qu'on mette tout en œuvre pour y parvenir), on ne peut absolument pas dire quand il sera atteint. Ceci n'est d'ailleurs pas très important, puisque le premier but à atteindre consiste à rechercher les moyens d'améliorer la santé des finances communales et non pas à prédire le moment où elles pourront marcher sans cannes. Cependant, affirmer qu'il existe une tendance à l'équilibre des finances communales et donner les moyens de la créer n'est par encore prouver cette tendance. La fin de cet exposé y sera employée.

Il est facile de constater aujourd'hui que la plupart des communes sont obérées et qu'elles doivent cependant faire face à des tâches de plus en plus lourdes au point de vue financier. On a donc toutes raisons d'imaginer un avenir plutôt sombre et de laisser les optimistes songer à une tendance à un certain équilibre. Pourtant, l'énumération qui va suivre semble montrer que le déséquilibre actuel pourrait ne pas s'aggraver et peut-être même se résorber quelque peu. En effet :

- il n'existe aucune loi prouvant que le déséquilibre financier des communes est naturel, normal, automatique, obligatoire ;
- il ne s'agit que d'une tendance à l'équilibre et non d'un équilibre de chaque instant ;
- l'écart qui se traduit par un endettement a tendance à se réduire de lui-même puisque les dettes s'amortissent ;
- il faut reconnaître que l'augmentation de l'écart sera très strictement limitée par le plan financier et par le plan d'aménagement, car :
  - I) le plan financier interdit de se lancer dans des aventures financières ;
  - II) le plan d'aménagement local permet de réaliser de substantielles économies et de bénéficier de subventions intéressantes (le plan financier favorise également ce dernier point).

Cependant, afin de mieux préciser la portée des avantages financiers apportés par le plan d'aménagement local, il paraît intéressant d'examiner d'un peu plus près les économies annoncées. Pour ce faire, il suffit de penser, par exemple, à ce que représente pour une commune :

- le coût d'un surdimensionnement de l'équipement ;
- le coût d'équipement de surfaces trop vastes par rapport aux besoins ;
- le coût des terrains destinés à recevoir des bâtiments publics ;
- le coût des travaux sectoriels et des installations transitoires qu'ils nécessitent ;

lorsqu'on sait que pour une commune de 5000 habitants et pour une surface propre à la construction de 90 ha, l'équipement et l'aménagement de base, calculés sur la base des prix de 1965, reviennent aux coûts suivants par tête d'habitant :

- Fr. 8776.— coûts totaux ;
  - Fr. 5365.— coûts nets pour la commune, après déduction des contributions de plus-values et des subventions cantonales et fédérales.
- (Source : Etude Aregger sur Greifensee)

D'autre part, à propos du prix des terrains destinés à recevoir les installations d'intérêt public, il semble bon également de citer l'exemple récent de la commune zurichoise de Geroldswil.

Celle-ci se vit soudainement entraînée dans la zone d'attraction de l'agglomération zurichoise. Avant la mise en vigueur d'un plan et du règlement des zones, le prix du m<sup>2</sup> passa de Fr. 20.— à Fr. 100.— - 150.—. Grâce au plan et au règlement, la commune put cependant maîtriser cette

surenchère et se procurer, en prévision de ses besoins immédiats et futurs, des terrains à Fr. 25.—, 23.—, 10.— le m<sup>2</sup>. Cela n'est pas allé sans peine, mais si cette commune n'avait pas connu ses besoins et ses possibilités de financement, que serait-il arrivé ?

Sur la base de tels faits, on ne saurait trop recommander aux communes de faire des réserves de terrains, que ce soit pour leurs besoins immédiats ou pour être en mesure d'effectuer des échanges au lieu de devoir procéder à des expropriations ruineuses.

Cependant, pour parvenir à un tel résultat, encore faut-il que le plan local soit bien fait et qu'il s'accompagne d'une planification financière globale à long terme. Il est donc souhaitable que les communes et les techniciens procèdent à des études sérieuses basées sur une réalité probable ; alors, et alors seulement, un commencement de thérapie sera administré aux finances communales.

Ainsi, il faut veiller à ne pas surévaluer la population future, ce qui, pour des raisons d'orgueil, de flatterie et d'autosatisfaction, reste trop souvent le cas. Cela conduit à des surdimensionnements dont on a pu apprécier le caractère ruineux ci-dessus. De même, il est absolument grotesque de vouloir doter chaque commune d'une zone industrielle, alors que chacun sait que si la décentralisation industrielle est une bonne chose, le saupoudrage est anti-économique, donc utopique. Cette dernière question doit être formulée et résolue au niveau régional. Il en va d'ailleurs de même en ce qui concerne, par exemple, les stations d'épuration ou les usines d'incinération, pour autant naturellement que ce soit techniquement possible et économiquement avantageux, ce qui ne va pas forcément de soi.

Mais il est temps de conclure. Il serait évidemment exagéré de prétendre que ce trop bref exposé a permis de dégager la solution du problème des finances communales. D'ailleurs, il n'a jamais été conçu dans cette intention, car une telle ambition déborde manifestement le cadre que nous avons défini au début. En fait, le véritable but de ces lignes était de poser quelques jalons qui puissent servir par la suite à tracer une voie efficace pour maîtriser un problème dont la gravité s'amplifie proportionnellement à l'importance des tâches qui incombent aux communes.

Placé sous cet éclairage, le présent exposé peut offrir un aspect plus positif. L'on sait, en effet, qu'un peuple qui vit construit son avenir. Or, il ne fait aucun doute que la situation actuelle des finances locales constitue une donnée de cet avenir et il s'agit de tout mettre en œuvre pour qu'elle soit la plus favorable possible. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, sans quoi cet exposé n'aurait pas sa raison d'être, et il convenait donc de rechercher les moyens de modifier cet état de fait.

Parmi ces instruments, il en est qui sont de première importance alors que d'autres voient leur utilité révélée au gré des circonstances. Les lignes qui trouvent ici leur conclusion se sont surtout attachées à présenter les instruments de la première catégorie. Les divers plans sur lesquels l'accent a été mis tout au long de cet exposé lui appartiennent. Sans eux, une véritable gestion des finances publiques devient très aléatoire. Or, la nécessité d'une gestion dans ce domaine est démontrée par l'insuffisance des techniques partielles appliquées temporairement afin de pallier au plus pressé. Seule une conception globale et à long terme des finances communales permettra de sortir de l'impasse et ses bases sont maintenant reconnues. Quant aux outils de son application, ils sont nombreux et doivent être choisis en fonction des données spécifiques comme nous l'avons indiqué à propos de quelques investissements.