Zeitschrift: Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

Herausgeber: Association pour la défense des intérêts du Jura

Band: 16 (1945)

Heft: 10

Artikel: Les charges imputées aux communes sont-elles supportables?

Autor: Bauder, Robert

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-825455

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Les charges imputées aux communes sont-elles supportables ?

La Suisse est le pays des communes. Elles constituent la première cellule de notre vie publique, elles sont le fondement solide sur lequel repose toute l'organisation de notre Etat démocratique. C'est dans les votations et les élections communales que la volonté politique de notre peuple trouve sa première expression et c'est dans les secrétariats de ces communes de nouveau que les ordres et décrets du gouvernement sont en bonne partie exécutés.

La commune autonome, qui jouit de son propre droit, constitue donc une des parties fondamentales de notre vie politique et culturelle, seule capable d'englober les mille et une diversités de notre peuple, de nos langues et de nos cultures, pour les unir au sein de la Confédération helvétique, sans les niveler et les détruire.

Depuis un certain temps une bonne partie de nos communes risquent de perdre, du moins partiellement, leur autonomie à la suite d'un endettement très considérable dont elles ne parviennent plus à se défaire par leurs propres moyens. L'aide financière continuelle de l'Etat, qui s'est avérée nécessaire pour permettre à un grand nombre d'entre elles de faire face à leurs obligations, risque fort de les livrer complètement aux mains de celui-ci. A la suite des conditions que l'Etat leur a sans cesse posées, il a déjà acquis des pouvoirs exécutifs et de contrôle très étendus au détriment de l'autonomie communale.

De ce fait les tendances centralisatrices semblent vouloir prendre une ampleur dangereuse pour une partie de nos communes.

La gravité de la situation, nous la connaissons par les nombreuses interpellations et demandes d'aide faites aux parlements cantonaux, de même qu'au Conseil national et au Conseil des Etats. Malheureusement on s'est borné jusqu'à présent à des mesures financières tendant à subventionner les communes les plus obérées ; cela permit à ces communes de subvenir à leurs charges les plus accablantes ; mais on n'a pas su trouver une solution fondamentale propre à leur enlever définitivement certaines charges insupportables leur permettant de guérir le mal à sa racine, au lieu de panser simplement les plaies les plus béantes.

Nous ne voulons plus nous étendre sur les raisons qui ont provoqué l'endettement souvent écrasant de bon nombre de communes surtout jurassiennes. Nous savons que ces raisons sont à rechercher dans la mauvaise répartition des charges entre les communes et le canton. On a cru souvent pouvoir imposer aux communes certaines charges qui se sont avérées nettement insuppor-

tables par la suite. L'ouvrage *Communes jurassiennes à travers deux crises et une guerre* du Dr R. Bauder (Imprimerie Ch. Gassmann, Bienne) fait l'historique des dernières périodes d'endettement extraordinaire des communes jurassiennes. Nous en tirons la conclusion suivante sous forme de tableau :

Causes d'endettement des communes jurassiennes pendant les années 1929 à 1940

I. Franches-Montagnes

1. Dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires volontairement consenties (travaux publics)	55.4%
2. Travaux de chômage	20.8%
3. Chômage	16.5%
4. Allocations de crise	3.8%
5. Reprises obligées d'immeubles	3.5%

II. Jura-Sud

1. Chômage	42.0%
2. Dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires volontairement consenties (travaux publics)	25.3%
3. Travaux de chômage	19.2%
4. Allocations de crise	13.1%
5. Reprises obligées d'immeubles	0.4%

Si nous additionnons les facteurs d'endettement relevant directement de la crise économique (chômage, travaux de chômage, allocations de crise), nous pouvons observer que leur influence directe est beaucoup plus considérable sur les finances des communes industrielles du Jura-Sud que sur celles des communes franc-montagnardes. Alors que la quote-part de responsabilité de ces facteurs atteint le 73.3 % du total de l'endettement nouveau dans le sud, elle se réduit au 41.1 % seulement pour les Franches-Montagnes.

Nous savons que le rendement des forêts est la condition primordiale de l'équilibre financier des Franches-Montagnes. Or, nous savons aussi que, jusqu'au début de la guerre actuelle, le rendement des forêts était tombé à un niveau impossible, interdisant aux communes franc-montagnardes de redresser par leurs propres moyens leur situation financière devenue déjà très précaire à la suite des grandes constructions effectuées durant l'après-guerre, à la suite des risques industriels assumés et à la suite aussi des spéculations effectuées sur des fermes et des terres. C'est la première et la plus importante conséquence de la crise économique. La seconde réside dans l'exode et la disparition des industries notamment de l'industrie à domicile, et dans le dépeuplement qui s'ensuivit. Ce dépeuplement de la région, dû à la baisse de la natalité, et surtout à l'émigration de la main-d'œuvre et des petits patrons horlogers vers des centres industriels plus actifs et

mieux desservis par les chemins de fer et les autres moyens de communication, provoque l'endettement qui se manifeste de façon permanente. L'horlogerie s'en va, parce que l'on paie mieux les ouvriers dans les centres. En plus de cela on a mal appliqué la réglementation du travail à domicile et du terminage. La Superholding a racheté des fabriques en plein rendement, par exemple, celle de Saignelégier appartenant à MM. Baume Frères, assortiments, pour en réduire beaucoup l'importance.

Certes les charges imputées aux communes ont été sensiblement diminuées dans certains domaines, dans celui du chômage par exemple. Les recettes aussi ont considérablement augmenté pendant les bonnes années de cette dernière guerre. Mais ce serait une imprudence grave que de vouloir pour autant prétendre que la situation des communes s'est définitivement assainie.

Pendant la dernière guerre, beaucoup de communes sont parvenues à se créer de jolies fortunes, pendant celle-ci par contre, quelques-unes d'entre elles sont à peine parvenues à réduire leurs dettes à un niveau qui les rend plus supportables.

Mais aucune modification importante ne fut apportée à la répartition fondamentale des charges entre l'Etat et les communes, si ce n'est dans le domaine des allocations de chômage, de sorte que les communes sont toujours à la merci d'un revirement de la situation économique sans cesse possible.

D'autre part, l'Etat n'a pas hésité à imposer de nouvelles charges aux communes, telles que celles pour les travaux de chômage prévues par le plan Zipfel. Toutes les communes à l'exception d'une seule m'ont répondu qu'elles ne disposaient pas des fonds nécessaires pour entreprendre ces travaux en cas de nécessité, d'où je conclus que les communes se trouvent encore, à l'heure actuelle, dans une situation, qui tout en étant supportable, ne leur permet pas d'entreprendre de grands travaux. Je fais abstraction des grandes communes industrielles comme la ville de Bienne par exemple qui, grâce à l'excellent rendement des impôts, sont parvenues à redresser complètement leur situation financière. Bienne a pu amortir 12 millions de francs durant la guerre, mais aucun travail d'utilité publique ne fut exécuté. Elle est de ce fait placée devant l'obligation de dépenser prochainement plusieurs millions de francs pour la construction de collèges, la rénovation des tramways, etc.

Parmi les charges encore manifestement trop élevées pour les communes, citons en premier lieu celles pour les *écoles*. Toutes les communes questionnées, sans aucune exception, s'en plaignent. Nous savons que le canton a établi un barême pour l'imputation des frais scolaires aux communes, barême qui tient compte de leur capacité contributive. Néanmoins il y a lieu d'assouplir d'une façon encore plus sensible cette imputation des charges.

Prenons pour exemple la commune des Pommerats qui verse fr. 1.100.— par an et par classe avec une recette globale d'impôts de fr. 13.000.—, celle de Montfaucon qui verse fr. 1.400.—

par classe avec une recette globale d'impôts de fr. 15.000.— et celle de Saignelégier, obligée d'affecter aux écoles fr. 35.000.— sur sa recette globale d'impôts de fr. 65.000.—.

La disproportion est absolument manifeste et nous invitons les autorités à vouer une attention toute particulière à cette délicate question.

Une autre charge manifestement trop élevée pour certaines communes découle du *déblaiement des neiges en hiver*. Ce problème a déjà fait l'objet d'une requête de l'A.D.I.J. et bien que celle-ci fut restée sans succès il y a tout de même lieu d'y revenir. Le classement des routes qui fait règle pour l'allocation des subsides en question n'est pas fait d'une manière judicieuse puisqu'il ne prend même pas à la charge de l'Etat la route internationale Tramelan-Saignelégier-Goumois-Besançon. Les montants que les communes des Franches-Montagnes doivent débourser à cet effet sont également en disproportion avec les recettes et avec les avantages directs qu'elles en retirent pour leurs ressortissants. Ces communes sont obligées d'ouvrir des routes en grande partie à leurs frais pour assurer le maintien du trafic de passage. Elles déboursent ainsi des montants considérables non pas pour les intérêts, le développement et le bien-être de la localité, mais dans l'intérêt général du canton. En ce qui concerne les routes ouvertes par les soins du canton, les charges imputées aux communes sont également trop élevées. Nous maintenons donc en tous points la requête de l'A.D.I.J. à laquelle nous faisions allusion plus haut. Les chiffres suivants nous donnent une idée de l'ordre de grandeur des dépenses de certaines communes, à cet effet. Ainsi la commune de La Chaux a dépensé fr. 800.— en un seul hiver, celle de Montfaucon fr. 1.500.—, celle des Breuleux fr. 4.000.—, subsides du canton déduits. De telles charges sont à la longue insupportables, d'autant plus qu'elles chargent d'une manière injuste certaines communes déjà déshéritées par leur situation géographique.

Une autre charge sujette à revision découle de *l'obligation des communes envers les sociétés de tir*. Les communes sont tenues de tenir en état les installations des stands à leurs propres frais sans aucun subside. Le tir n'est pas seulement un sport national, il est une des bases même de notre défense nationale. Ne serait-il pas dès lors indiqué que le Département militaire fédéral subventionne dans une proportion sensible de pareilles installations. Il n'est en tout cas pas normal, pour ne citer que deux exemples, que la commune de La Chaux soit obligée de débourser à cet effet fr. 5.000.— tandis que celle de Saignelégier endosse une charge de fr. 3.000.— pour réparations du stand.

L'administration des caisses de compensation est une autre charge considérable pour les communes. Elle devient sujette à revision. Il n'y a aucun doute que cette caisse est une institution fédérale et que les charges financières en découlant ne devraient pas être intégralement supportées par les communes (celles-ci paient même les frais des comptes de chèques postaux, sans compter les nombreuses autres dépenses pour frais de bureau,

les salaires des employés, etc.). Nous ne voulons pas dire par là que la création d'une nouvelle administration fédérale s'impose, bien au contraire, les communes seraient volontiers disposées à continuer ce service, mais une partie des frais devrait leur être remboursée. Une nouvelle réglementation de la matière s'impose aujourd'hui même puisque les projets connus pour l'assurance vieillesse laissent supposer que la caisse de compensation subsistera à tout jamais au service de cette grande œuvre sociale. Tant que la caisse de compensation pouvait être considérée comme une institution passagère nécessitée par la guerre, son organisation actuelle était bien acceptable. Elle ne l'est plus dès le jour où il devient évident qu'elle deviendra une institution permanente.

Parmi les charges trop élevées pour les communes, nombreuses d'entre elles nous signalent *l'entretien des routes cantonales à travers les villages.* Il est de toute évidence que ces routes servent, du moins pour les petites communes, au trafic interurbain bien plus qu'au trafic local pour lequel, bien souvent des services publics moins coûteux suffiraient amplement. En plus de cela l'Etat encaisse la totalité des taxes payées par les automobilistes. Il y aurait donc lieu d'établir, dans ce domaine un barême de participation de l'Etat à la réparation et à l'entretien des routes cantonales à travers les localités, barême basé sur la capacité contributive des communes.

Les charges pour *l'assistance* également sont trop élevées pour bon nombre de communes. Dans ce domaine il faudrait cependant attendre les répercussions de l'assurance vieillesse avant d'envisager une nouvelle répartition des charges.

Bien que la *nouvelle réglementation du chômage* apporte des soulagements considérables, les charges subsistantes pour les communes sont encore en moyenne trop élevées. La question ne paraît pas être très urgente, mais nous signalons tout de même le fait pour ne pas nous leurrer d'un optimisme exagéré. Le classement actuel des communes paraît être judicieux, mais il ne faudrait en tout cas ne pas l'appliquer d'une manière trop rigide et se préparer à consentir les allègements nécessaires sans tarder, si par suite d'une crise, la situation financière de certaines communes devait à nouveau s'aggraver.

Soulignons pour terminer les charges insupportables pour les communes représentées par *les travaux prévus par le Plan Zipfel.* De toutes les communes questionnées, deux seulement ont répondu qu'elles disposaient des fonds ou des crédits nécessaires pour entreprendre les dits travaux. Ce fait nous prouve de toute évidence que la situation financière générale des communes est loin d'être satisfaisante. Par suite de la guerre elles sont parvenues en général à se débarrasser de leurs dettes les plus accablantes, mais, contrairement à ce qui s'était produit à la dernière guerre, elles n'ont pas réussi à constituer les réserves nécessaires pour envisager sans crainte un revers toujours possible de la situation économique et partant de leur situation financière.

Dans ce domaine il y a lieu de diviser les communes en trois catégories. D'abord il y a les communes industrielles qui ont pu bénéficier des grandes rentrées d'impôts et qui ont vu leurs recettes augmenter dans des proportions considérables, puis il y a les communes mixtes disposant de forêts qui parvinrent à redresser leur situation grâce à des ventes de bois. Mais ici déjà il y a lieu de faire certaines réserves, car à la suite d'une exploitation forcée des forêts, ces communes se verront un jour dans l'obligation de réduire leurs coupes. Il en résultera certainement une baisse des recettes qui ne pourra pas toujours être compensée par les fonds de réserve créés à cet effet. Finalement il y a la troisième catégorie de communes, celle des déshéritées, celles qui ne possèdent ni bois ni industries. Leur situation est aussi précaire qu'avant la guerre. Souvent ces communes sont encore habitées par des ouvriers travaillant dans les usines du village voisin. Dans ce cas elles se voient dans l'obligation de supporter des charges de chômage sans contre-partie quand l'industrie va bien.

Il ne faut dès lors point s'étonner si certaines communes présentent des revendications pour un assouplissement des charges s'étendant des charges ordinaires pour les écoles, l'assistance, l'entretien des routes à l'intérieur des villages et le déblaiement des neiges, jusqu'aux charges extraordinaires de l'économie de guerre, de la caisse de compensation et surtout des travaux de chômage.

Il ne peut donc être question d'envisager un seul et unique remède pour toutes les communes, mais il y a lieu d'étudier un plan général agissant dans trois directions :

a) Accentuer la nouvelle répartition des charges au profit des communes ;

b) Redresser effectivement la situation financière intenable de certaines communes ;

c) Empêcher le retour d'un état de choses dû à des erreurs administratives ou encore aux influences d'un esprit civique empreint d'égoïsme.

a) Mesures propres à accentuer la nouvelle répartition des charges.

Si des mesures fédérales tendant à changer la répartition des charges se rapportent exclusivement aux dépenses extraordinaires que nous avons qualifiées d'inévitables (travaux de chômage, etc.), les mesures cantonales devront s'étendre jusqu'aux dépenses ordinaires, telles que les dépenses pour l'instruction publique, éventuellement pour l'assistance et notamment aussi pour le service des dettes. Elles devront également créer des conditions moins néfastes pour les petites communes qui doivent reprendre un immeuble en vertu de la garantie légale qu'elles doivent fournir à la Caisse hypothécaire du canton de Berne. Il n'est guère possible de changer la loi, parce qu'il en résulterait des perturbations trop grandes pour l'économie privée du fait que la Caisse hypothécaire se verrait privée d'une garantie supplémentaire qui lui

permet d'accorder des prêts sur une très large échelle. Ici, la création d'un fonds pourrait rendre d'éminents services.

b) Mesures propres à redresser effectivement la situation financière intenable de certaines communes.

Afin de redresser la situation financière de certaines communes deux solutions paraissent possibles : la première consiste à augmenter les recettes communales, la seconde à diminuer les charges financières municipales existantes, charges devenues insupportables par rapport aux recettes actuelles.

1. Augmentation du rendement des impositions communales

Des mesures de ce genre, à condition qu'elles soient encore possibles, ne toucheraient guère que les finances des communes industrielles du Jura-Sud et n'influenceraient presque pas celles des communes rurales, étant donné que leurs recettes principales ne proviennent pas du rendement des impôts mais du rendement de leurs forêts.

Une augmentation ne paraît guère possible et risquerait encore de provoquer un exode plus accentué des populations jurassiennes vers des lieux bénéficiant d'une fiscalité plus clémente.

L'augmentation du produit des forêts également ne paraît plus être possible aujourd'hui. Il faut au contraire s'attendre à une diminution sensible au cours des prochaines années.

2. Mesures propres à réduire les charges financières devenues insupportables

Nous touchons ici au point le plus délicat du problème des communes obérées ; il constitue un obstacle si sérieux qu'il ne pourra être surmonté que si les créanciers reçoivent la garantie absolue que de pareilles opérations ne se répéteront plus. Cette garantie reposerait essentiellement sur les mesures de contrôle prises pour empêcher le retour des surendettements, même à la suite d'erreurs administratives.

Si l'Etat cherche actuellement à surmonter cette difficulté par la voie du concordat, il parviendra bien à désendetter rapidement et momentanément une commune ou l'autre, mais il ne sera pas parvenu à immuniser en même temps leurs finances contre les effets néfastes de nouvelles crises, toujours possibles. De ce fait, il ne manquera pas d'exercer des influences peu propres à rétablir le crédit communal.

La Caisse bernoise de crédit a certainement développé une activité des plus salutaires dans ce domaine. Bien que ses conditions de prêt soient parfois un peu draconiennes, surtout en ce qui concerne les intérêts moratoires, elle a sauvé du marasme un grand nombre de communes qui auraient été livrées à la faillite sans son intervention. Le fonds de secours aux communes obérées a également contribué dans une large mesure à soulager et à assainir les communes dont la situation était pratiquement sans issue.

Toutes ces mesures n'envisagent cependant pas l'avenir sous un angle assez réaliste. On s'est borné bien souvent à désendetter sans se soucier des répercussions néfastes sur le crédit communal et partant sur les possibilités de développement futures des communes ainsi traitées. Or une commune sans crédit est une commune qui ne jouit pas pratiquement de son autonomie constitutionnelle. Elle est au contraire réduite à demander l'argent là où elle peut encore l'obtenir, c'est-à-dire à Berne qui ne manquera jamais de lui imposer sa volonté.

Prenons pour exemple la commune de Sonceboz nouvellement assainie avec l'aide des caisses susmentionnées. Cette commune désirait profiter de réparations faites dans un immeuble lui appartenant pour y installer une salle de bain. Les frais de cette installation se montaient à fr. 260.— ; ils ont été contestés par Berne, de sorte que la commune de Sonceboz dut renoncer à son projet. Autonomie communale ou succursale d'une administration centralisée de l'Etat ?

Pour attaquer le problème du désendettement, une première question se pose : quels sont les créanciers. On a souvent parlé des communes obérées, on a élaboré maints projets pour leur venir en aide, mais on ne s'est pas occupé avec la même ardeur de connaître les créanciers qui auraient pourtant à supporter les douleurs de l'opération et qui, en même temps, ne devraient pas perdre le goût de prêter quoi que ce soit aux corporations de droit public.

L'évolution de la situation dans les communes industrielles du Jura-Sud devient encore beaucoup plus expressive si nous comparons non seulement les quotes parts des banques aux créances, mais si nous cherchons à établir quels ont été les instituts qui ont avancé les sommes nécessaires aux communes pour faire face à leurs obligations pendant la crise et quelle est leur quote-part des sommes ainsi avancées et restées dues.

A ce sujet, nous pouvons établir le classement suivant :

1. Caisse bernoise de crédit	45.5 %
2. Banque cantonale de Berne	27.7 %
3. Caisse hypothécaire du canton de Berne .	14.9 %
4. Instituts de crédit privés	11.9 %

Nous pouvons donc remarquer que l'Etat lui-même a avancé le 45.5 % des fonds empruntés pendant la crise et restés dus. En plus de cela, ses instituts de crédit y sont encore pour 42.6 %, ce qui fait un total de 88.1 %, tandis que les sommes venues des différentes sources privées ne représentent qu'une part minime. En ce qui concerne la Caisse hypothécaire du canton de Berne, il convient d'ajouter qu'il s'agit là principalement de dettes assumées par les communes pour des reprises d'immeubles.

Mais ces chiffres nous révèlent autre chose. Ils nous prouvent que le crédit dont les communes peuvent encore jouir sur le marché des capitaux est devenu minime, qu'il est donc bien malade simplement à la suite d'une mauvaise répartition des char-

ges, sujette à revision puisqu'elle exige des communes plus qu'elles ne peuvent fournir. Dans ces conditions, nous pouvons facilement nous rendre compte que la conclusion de concordats achèverait de ruiner le peu de crédit que les communes ont encore.

L'exemple suivant prouvera à quel point un concordat est néfaste pour les communes, non pas seulement pour leur crédit, mais surtout pour leur autonomie.

La commune de Sonceboz, assainie au cours de l'année dernière, se voit aujourd'hui dans l'obligation de fixer un taux d'imposition initial de 3 % sur le revenu, soit 0.3-0.5 % de plus que les villages environnants. Cette mesure, si elle est effectivement appliquée, provoquera un exode certain de la population (beaucoup d'ouvriers travaillant au dehors) et l'empêchera d'attirer de nouvelles industries.

Si nous considérons la période de 1928 à 1939 pour les communes franc-montagnardes, le classement des bailleurs de fonds est le suivant :

1. Caisse hypothécaire . . . . . 50.4 %
2. Créanciers privés . . . . . 25.8 %
3. Caisse bernoise de crédit . . . . . 23.8 %

La quote-part de 25.8 % des créanciers privés est toutefois sujette à caution du fait que, durant les premières années de la crise, certaines communes n'ont cessé de mettre à contribution leurs fonds spéciaux. Ainsi la quote-part de ces fonds spéciaux s'élève à 8.3 % de sorte qu'il ne reste en réalité que le 17.5 % pour les créanciers privés. Depuis 1933 la situation change radicalement et les seuls instituts qui continuent à accorder du crédit aux communes sont les suivants :

1. Caisse hypothécaire . . . . . 49.6 %
2. Caisse bernoise de crédit . . . . . 30.3 %
3. Banque cantonale de Berne . . . . . 20.1 %

Cette liste qui ne mentionne que des instituts financiers de l'Etat, nous prouve que le crédit des communes franc-montagnardes, comme celui des communes industrielles du Jura-Sud, est tombé à peu près à zéro et que le problème de l'assainissement des communes est double. Le résultat à atteindre ne se limite pas au désendettement des communes ; il doit rétablir en même temps le crédit communal. Au début du présent sous-chapitre nous avons déjà énoncé les mesures à prendre pour parvenir au but désiré. Ces mesures sont de deux sortes, soit :

1. garantir la substance du capital emprunté ;
2. garantir que de nouveaux assainissements ne seront plus possibles.

Nous arrivons ainsi à la question cruciale, qui est de savoir quelle est la partie des dettes, ou plutôt du service des dettes, à supprimer afin de mettre les communes en mesure de rembourser leurs créanciers. Cette question, nous l'avons en somme déjà résolue en posant le problème. Il ne peut dès lors s'agir que de la

suppression partielle ou totale des intérêts pour un temps limité et sous certaines conditions.

Les conditions à remplir sont les suivantes :

1. Il y a lieu de fixer pour chaque commune une limite supérieure des dettes auxquelles elle doit pouvoir faire face par ses propres moyens et en temps normaux.

2. Cette limite doit être atteinte le plus rapidement possible par toutes les communes qui la dépassent encore.

3. Pour toute commune qui dépasse actuellement sa limite d'endettement d'un certain pourcentage, le service des intérêts doit être supprimé totalement. Il y a toutefois lieu de prendre en considération la capacité contributive de toute commune mise au bénéfice de la suppression totale du service des intérêts, qui ne sera en principe accordée qu'en cas d'urgence.

4. Dès qu'une commune se rapproche de la limite de son endettement permis, il y a lieu de rétablir le service des intérêts dans la mesure du possible, en tenant toutefois compte de la capacité contributive de la commune et du fait que cette limite doit être atteinte le plus rapidement possible.

5. Dès qu'une commune est parvenue à une dette de 20 % inférieure à la limite permise, le service des dettes reprend normalement.

6. La suppression partielle ou totale des intérêts ne dispense pas la commune de verser comme amortissement annuel, une somme égalant au moins celle versée en 1938 ou 1939 (pour citer encore des années normales) pour l'ensemble de son service des dettes, c'est-à-dire que les intérêts seraient pratiquement convertis en amortissements.

7. Ces versements sont à contrôler d'une manière très serrée par une instance à désigner, possédant tous les pouvoirs pour intervenir. Cette instance peut décider, cas échéant, une réduction de la cote annuelle à verser.

8. Le fonds de secours aux communes obérées est à mettre à disposition de cette instance pour venir en aide aux communes ne pouvant payer leur cote d'amortissement annuelle, soit totale, soit réduite.

9. Les sommes ainsi perdues par les créanciers des communes sont à comptabiliser sur un compte momentanément bloqué ne produisant pas d'intérêts. Ce compte bloqué sera également remboursé dans les années à venir et dans la mesure du possible, dès que les finances communales auront été assainies d'une manière durable par les mesures économiques et financières que nous venons de proposer.

Il est certain que de cette façon un assainissemnt des finances communales prendra beaucoup plus de temps qu'un assainissement par la voie du concordat. Il sera aussi beaucoup plus pénible à réaliser. En outre, il présente le grand désavantage de faire justement traîner en longueur la procédure pour les communes les plus obérées qui auraient besoin d'une aide rapide. Mais là

encore la commission de surveillance pourra accélérer la guérison par un dosage judicieux des subsides accordés par l'entremise du fonds de secours aux communes obérées. De plus, au fur et à mesure que l'assainissement progressera, l'activité de ces fonds se limitera à un nombre de communes toujours plus restreint, de sorte que les quotes-parts pouvant être accordées à chacune d'elles s'accroîtront d'année en année. Ainsi l'assainissement sera progressif pour les communes fortement obérées, tandis qu'il sera dégressif pour celles se rapprochant de leur équilibre financier. Ajoutons qu'en plus de cela il ne suffira pas de le poursuivre jusqu'à la limite des dettes encore supportables ; au contraire il devra aller passablement plus loin pour empêcher que les communes soient obligées de végéter dans un équilibre financier plutôt précaire et pour leur rendre en même temps une certaine liberté d'action.

c) Mesures propres à empêcher la situation de se retourner.

Les mesures de cette catégorie doivent se résumer à des mesures de contrôle et de surveillance ; car, si toutes les propositions précédentes étaient réalisées, un nouvel endettement ne serait guère possible qu'à la suite d'erreurs administratives et d'irrégularités dans les comptes. Il ne serait possible ainsi qu'à la suite d'un esprit civique de moindre qualité ou alors à la suite de reprise obligées d'immeubles en vertu de la garantie communale envers la Caisse hypothécaire du canton de Berne. Nous avons laissé subsister cette garantie à la charge des communes parce qu'il est impossible de la transférer au canton et encore moins à la Confédération. Sa suppression par contre n'est pas réalisable non plus, car elle mettrait la Caisse hypothécaire dans l'impossibilité, bien au détriment de l'économie privée, d'accorder des prêts aussi facilement qu'elle le fait aujourd'hui. Cependant nous paraissons nous enfoncer dans un sérieux dilemme en proposant le maintien intégral de l'autonomie communale, d'une part, et, d'autre part, l'introduction de mesures de contrôle et de surveillance. Nous paraissons, oui, mais en réalité ce n'est pas le cas, car il existe un moyen pour se tirer d'affaire. Le premier pas pour y parvenir c'est

la fixation de limites supérieures d'endettement.

Ces limites devront être fixées pour toutes les communes et elles ne pourront jamais représenter quelque chose de rigide. Elles seront sujettes à des modifications ; elles devront sans cesse être adaptées à la situation réelle d'une certaine région, aussi bien du point de vue économique que du point de vue démographique, car ce sont ces deux facteurs qui influencent directement l'évolution des recettes communales. En outre ces limites devront toujours être conçues avec une marge de sécurité. Le but de leur introduction serait le suivant.

Tant que les dettes d'une commune restent au-dessous de la limite supérieure fixée pour elle, cette commune jouit d'une liberté complète du point de vue financier ; elle peut donc se

livrer à des manipulations financières sans en demander l'autorisation à la direction cantonale des affaires communales. Elle peut réduire ses taux d'imposition ; bref, son autonomie est complète, aussi bien du point de vue administratif que financier. Elle est uniquement tenue à des amortissements appropriés de ses dettes dans un pourcentage à fixer.

Si par contre, une commune dépasse cette limite pour une raison ou pour une autre, des mesures très sévères de l'Etat doivent automatiquement entrer en vigueur, dans le but de rétablir le plus rapidement possible la situation financière normale de la commune en question. Mais dans ce cas, il faudra strictement renoncer à avoir une fois de plus recours à des réductions des taux d'intérêts ou à d'autres manipulations financières au détriment des créanciers ; car si on ne cessait de procéder de cette manière trop commode chaque fois qu'une commune paraît s'endetter, il ne serait jamais possible de rétablir la sécurité juridique et, partant, la confiance pour les emprunts contractés par les corporations de droit public.

Reste donc à savoir de quel genre devront être ces mesures de l'Etat, propres à rétablir la situation financière des communes. Ici, nous devons distinguer trois cas différents qui sont évidemment à traiter chacun pour soi. Il y a d'abord celui d'un nouvel endettement à la suite d'erreurs administratives ou d'un esprit civique déficient ; ensuite il y a celui causé par de nouvelles reprises obligées d'immeubles ; finalement, nous rencontrons le cas où une commune peut à nouveau s'endetter, soit à la suite d'accidents ou de catastrophes ayant causé des dégâts à ses biens ou à ceux de ses habitants. Alors que les mesures pour réparer le mal dans le premier cas pourront avoir le caractère de sanctions, celles pour y parvenir dans les deux cas suivants devront se présenter sous forme d'une aide propre à redresser une situation financière dans laquelle la commune est tombée malgré elle.

Dans le premier cas, la seule solution efficace serait l'introduction de la gérance. Là les autorités de surveillance devraient même avoir la faculté de la faire décréter avant que la commune ait atteint sa limite supérieure d'endettement, surtout s'il s'agit de cas graves où, par exemple, les contribuables refusent catégoriquement et régulièrement une petite augmentation encore possible des taux d'imposition en vigueur, bien que les recettes de la commune s'avèrent nettement insuffisantes et l'obligent à contracter chaque année des emprunts pour couvrir ses dépenses administratives ordinaires. Si de telles mesures avaient été appliquables ces dernières années déjà, une ou deux communes franc-montagnardes auraient pu être préservées de la situation précaire dans laquelle elles se sont trouvées par la suite.

D'aucuns nous diront que de pareilles mesures draconiennes cadrent mal avec les principes démocratiques de la liberté et de l'autonomie que nous venons de proposer plus haut. Pas du tout, car l'autonomie et la liberté ne confèrent pas seulement des droits, mais avant tout des responsabilités. Or celui qui ne reven-

dique que les libertés et qui refuse systématiquement les responsabilités, celui qui refuse les tâches obligatoires qu'il a l'avantage de remplir librement et de son propre gré pour conserver sa liberté, n'est pas digne d'en jouir ; car celles-ci ne sont faites que pour les gens qui savent les apprécier et qui sont prêts à les défendre sans aide aucune, toujours et contre n'importe qui, même au prix des plus grands sacrifices.

Si, d'autre part, une commune s'endette de nouveau à la suite d'événements sur lesquels elle n'a aucune influence, le fonds de secours aux communes obérées pourrait intervenir pour lui porter aide dans une certaine mesure. Cependant, une telle aide trop facile ne manquerait pas d'avoir des influences néfastes sur la volonté des autorités communales de prendre elles-mêmes toutes les mesures nécessaires qui sont à leur portée pour redresser la situation. De ce fait, l'aide cantonale ne devrait intervenir qu'au moment où toutes les dispositions prises par les autorités communales s'avèrent inopérantes. Un organe à désigner devra s'assurer que ces mesures sont prises sans retard et il devra posséder toutes les compétences pour provoquer la gérance de la de la commune, si les autorités ou les contribuables se refusent à dresser des plans d'amortissements ou à prendre sans retard d'autres mesures propres à redresser la situation financière de la commune momentanément en danger. L'application de pareilles mesures, il y a quelques années déjà, aurait empêché l'endettement grave de plusieurs communes, qui sont tombées dans une situation financière critique, par suite de la reprise forcée d'immeubles ou de la diminution subite de l'une de leurs sources de revenu. Dans ces cas, les communes ont souvent omis, jusqu'au moment où il fut trop tard, de se procurer à temps et par de nouveaux moyens, les ressources nouvelles dont elles auraient eu besoin pour faire face à leur situation financière subitement aggravée.

Si, par contre une commune prouve qu'elle a pris sans tarder toutes les mesures nécessaires pour parer au mal et que, malgré cela, elle n'y est pas parvenue, ses propres moyens n'y suffisent pas, une aide bienveillante, par l'intermédiaire du fonds de secours aux communes obérées, accompagnée d'une surveillance discrète qui sauvegarde pratiquement l'autonomie des autorités communales, devrait immédiatement entrer en vigueur, et ceci avant que la dette initiale ait sensiblement augmenté du fait des crédits dont la commune avait besoin pour payer ses intérêts et ses amortissements.

Il ne nous reste plus qu'à traiter le cas où une commune se voit dans l'obligation de contracter un emprunt qui porte le plafond de ses dettes au-dessus du niveau permis. Il ne peut s'agir là que d'emprunts contractés par une commune dans le but de remplir sa mission légale ou sociale. Dans ce cas il faut examiner si des subsides cantonaux ou fédéraux extraordinaires peuvent lui être accordés, surtout si la demande de crédit de la commune va de pair avec une occasion de créer du travail. De toute façon,

la commune sera alors obligée de demander une autorisation d'emprunt au Conseil-exécutif en lui fournissant un plan d'amortissements et une liste détaillée des mesures tendant à ramener, de sa propre initiative, le plafond de ses dettes dans les limites acceptables. Si cela n'est pas possible, il y a lieu d'envisager une aide spéciale par l'entremise du fonds de secours aux communes obérées allant de pair avec une surveillance plus serrée des opérations financières et des amortissements de cette commune, pour autant qu'elle soit portée de bonne volonté et qu'elle mette effectivement en pratique les propositions qu'elle a faites dans le but d'obtenir l'emprunt en question, d'envisager par contre la gérance, si les autorités ou les contribuables s'y opposaient soit expressément, soit tacitement.

Toutes les mesures de sécurité que nous venons de proposer ne peuvent être efficaces qu'à une seule condition : c'est que la surveillance des communes soit poussée plus loin qu'elle ne l'est actuellement par le personnel trop restreint de la direction des affaires communales à Berne. Cette instance s'est souvent plainte que ses bons conseils et ses mesures préventives aient été accueillis par les communes avec beaucoup d'appréhension, et même qu'ils aient rencontré de la résistance passive. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'assurer cette surveillance des communes d'une manière tout à fait différente en créant :

une fiduciaire semi-officielle pour la surveillance des communes.

A ce sujet, nous pensons que cette fiduciaire pourrait être conçue d'une façon analogue à celle des notaires bernois ou encore à celles de certaines banques. Il serait même tout à fait superflu de créer une nouvelle institution, car nous possédons dans toute la Suisse des entreprises de ce genre qui méritent notre entière confiance, de sorte qu'il serait certainement possible de les charger de cette nouvelle tâche.

Nous ne doutons toutefois pas que les organes de surveillance actuellement en fonction ne possèdent pas les facultés requises pour remplir leur tâche difficile. Et pourtant la direction des affaires communales et ses inspecteurs ont souvent rencontré de l'appréhension parce que, dans les esprits, ils sont restés des juges sévères qui n'apparaissent que pour prendre des sanctions. Ce qu'il nous faut aujourd'hui pour réaliser notre projet, ce sont des contrôleurs qui soient accueillis avec bienveillance, parce qu'ils viennent avant tout pour aider, parce qu'ils viennent mettre à disposition des autorités communales tout leur savoir et toute leur expérience.

Toutes les communes sont unanimes à demander qu'un contrôle soit exercé sur elles. Mais il ressort des réponses de la grande majorité d'entre elles qu'elles ne désirent pas uniquement des critiques, mais surtout de l'aide. Elles demandent qu'on trouve un juste milieu entre la liberté sans bornes, qui serait néfaste, et le contrôle à outrance. Ce dernier moyen ne peut être trouvé autrement que par la fiduciaire privée ou semi-officielle dont les tâches peuvent se résumer en quelques points :

1. Etablissement de schémas de comptabilité pour les communes de différentes importances.
2. Revision des comptes communaux.
3. Etude de la situation financière des communes et conseils pour toutes transactions, notamment pour les transactions libres dans la marge laissée par la fixation d'une limite supérieure d'endettement.
4. Etude et conseils pour l'organisation rentable des services communaux.

Depuis un certain nombre d'années, le canton est équipé pour procéder à des contrôles spéciaux dans les communes sur demande expresse de celles-ci. Ces demandes sont toutefois trop nombreuses pour qu'il parvienne à suivre et à donner tous les conseils qui lui sont demandés. C'est la raison pour laquelle il met trop de temps pour s'acquitter de ses mandats et qu'il ne parviendra jamais à faire droit à tous les services qui lui sont demandés.

C'est la raison pour laquelle une fiduciaire nous paraît s'imposer, non seulement dans l'intérêt de l'Etat, mais surtout dans l'intérêt des communes, d'autant plus que deux préfectures questionnées à ce sujet ont souligné la nature plutôt théorique de l'apurement préfectoral. Celui-ci devient en somme une pure formalité parce que les préfectures ne sont pas du tout équipées pour procéder à des contrôles et à des vérifications au sens propre du mot. Les préfectures également désireraient être doublées d'un organe de contrôle qui puisse se vouer d'une façon plus approfondie aux nombreuses questions délicates que soulève sans cesse la gérance des fonds communaux.

Nous avons également remarqué à maintes reprises que certaines communes rétribuent insuffisamment leurs fonctionnaires, notamment les caissiers. Souvent aussi les citoyens chargés de gérer les finances communales ne peuvent vouer ni le temps ni les soins nécessaires à leur besogne au service de la communauté, du fait que leurs occupations privées demeurent leurs occupations principales. Il faudrait de ce fait examiner la possibilité, pour certaines petites communes, de confier cette tâche aussi lourde que compliquée à un gérant librement nommé par la commune qui serait établi quelque part dans le district et qui ne s'occuperait ainsi que des finances de plusieurs communes. Ce gérant serait le mandataire de la commune et il n'aurait des ordres à recevoir que de son conseil. Ainsi la possibilité de faire gérer les finances même des plus petites communes par un homme parfaitement versé dans le domaine des finances et de la comptabilité serait créée. En plus de cela, ce gérant aurait la possibilité de suivre de près toutes les questions touchant aux finances communales, aussi bien dans le domaine financier que dans le domaine législatif. Cette solution permettrait également de réglementer d'une façon encore plus serrée la question des responsabilités.

Dr Robert BAUDER.