

**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:** 14 (1943)

**Heft:** 7

  

**Artikel:** Communes jurassiennes à travers deux crises et une guerre [suite et fin]

**Autor:** Bauder, Robert

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-825526>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

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

# LES INTÉRÊTS DU JURA

Bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

Paraissant 8 à 12 fois par an

Président de l'A. D. I. J. : <b>M. F. REUSSER, Moutier</b> Tél. 9 40 07	Secrétaire de l'A. D. I. J. et Administr. du Bulletin : <b>M. R. STEINER, Delémont</b> Tél. 2 15 83	Caissier de l'A. D. I. J. : <b>M. H. FARRON, Delémont</b> Tél. 2 16 57
---	--	--

Compte de chèques postaux : IVa 2086, Delémont. — **Abonnement annuel**: fr. 4.—, **le numéro**: 75 ct. — **Publicité**: S'adresser au Secrétariat de l'A. D. I. J. à Delémont.  
**Editeur**: Imprimerie du « Démocrate » S. A., Delémont.

## Communes jurassiennes à travers deux crises et une guerre<sup>1)</sup>

Etude économique et financière sur les Franches-Montagnes et le Jura Sud  
par Robert BAUDER, Dr ès sciences économiques et commerciales.

(Suite et fin)

### *Les répercussions de la crise sur le crédit communal.*

Pour attaquer le problème du désendettement une première question se pose : c'est de savoir qui 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 jamais demandé avec la même ardeur qui étaient les créanciers. Et pourtant, ce sont eux qui auraient à supporter les douleurs de l'opération, et, chose infiniment plus importante encore, il ne faudrait pas qu'ils perdent une fois pour toutes le goût de prêter quoi que ce soit aux corporations de droit public cantonal.

Or le petit tableau suivant nous fait voir quels sont les créanciers des communes industrielles du Jura Sud et dans quelles proportions ils ont contribué à leur avancer les fonds dont elles avaient besoin. Il suffit d'y jeter un coup d'œil pour se persuader que les bailleurs de fonds actuels ne sont plus ceux d'avant la crise. Alors que les banques et les établissements de crédit privés avec les fonds communaux d'assistance et d'école

1) Dr R. BAUDER, Communes jurassiennes à travers deux crises et une guerre, Imprimerie Ch. Gassmann, Bienne, 1943.

étaient de loin les principaux créanciers avant la crise, nous pouvons aisément constater que l'Etat lui-même ainsi que ses banques ont été obligés de les relever, tandis que les instituts privés cherchent à retirer leurs capitaux.

#### Les créanciers des communes industrielles du Jura Sud

Année	Caisse hypothécaire du canton de Berne		Banque cantonale de Berne		Caisse bernoise de crédit		Avances de l'Etat pour le chômage		Au res créanciers tels que caisses d'épargne, banques privées, etc.	
	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total	montant	% du total
1928	1,093,388	13,7	1,003,363	12,6			360,171	3,5	5,526,306	69,2
1933	1,396,624	10,8	3,020,126	23,2	1,316,331	10,1	304,051	2,4	7,013,774	53,5
1938	2,385,675	14,3	3,426,404	20,6	3,966,554	23,8	312,666	1,9	6,562,537	39,4

L'évolution de la situation devient encore beaucoup plus spectaculaire si nous comparons non seulement les quotes-parts des différentes banques au total des 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 surtout quelle est leur quote-part aux 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 sources privées ne représentent qu'une quote-part très minime et dont l'origine remonte surtout à la capitalisation d'intérêts arriérés. Pour la quote-part de la Caisse hypothécaire du canton de Berne, ajoutons qu'il s'agit là surtout de dettes tombées à la charge des communes par des reprises obligées d'immeubles. L'évidence de ces chiffres rend tout commentaire superflu, elle nous fait comprendre que simplement par les méfaits de la crise, le crédit communal est à peu près tombé à zéro.

Quant aux Franches-Montagnes la situation est un peu différente, car, de tout temps les instituts de crédit de l'Etat y ont

été de loin les principaux créanciers de communes ainsi que nous le fait voir notre petit tableau.

### Les créanciers des communes franc-montagnardes

Année	Caisse hypothécaire du canton de Berne		Banque cantonale de Berne		Caisse bernoise de crédit		Autres créanciers tels que soc. assurances, banques privées, fonds communaux	
	montant	en % du total	montant	en % du total	montant	en % du total	montant	en % du total
1900	672,918	68,8	—	—	—	—	305,860	31,2
1913	1,445,403	72,3	12,176	0,6	—	—	541,701	27,1
1919	1,523,975	72,6	60,465	2,9	—	—	513,996	24,5
1924	1,984,321	44,8	1,102,558	24,9	—	—	1,340,346	30,3
1928	1,865,288	36,9	1,246,435	24,6	—	—	1,949,027	38,5
1933	2,008,516	39,7	745,481	14,7	10,000	0,2	2,302,601	45,4
1939	2,427,382	41,5	914,639	15,6	265,537	4,2	2,236,425	38,4

Pour ces communes aussi l'évolution de leur crédit devient plus évidente si l'on établit quels ont été les créanciers qui ont avancé les sommes empruntées et restées dues pour différentes périodes.

Si nous prenons la période d'avant-guerre et de la guerre de 1914 à 1918, nous remarquons que c'est la Caisse hypothécaire du canton de Berne qui a fourni la majeure partie des fonds avancés et restés dus, la quote-part s'élevant à 76,0%. Puis viennent les créanciers privés par 18,6% tandis que la Banque cantonale se contente du 5,4%.

Viennent ensuite les années de 1919 à 1924, ces années néfastes pour les communes franc-montagnardes durant lesquelles leurs finances furent malmenées par la crise de 1921 d'une part, ainsi que par des achats de fermes et des grands travaux publics alors entrepris. Durant ces années la Caisse hypothécaire s'engage à peine, tandis que la Banque cantonale et les créanciers privés avancent de fortes sommes aux communes qui jouissaient encore, à ce moment-là, d'un crédit presque illimité. Aussi les crédits accordés à cette époque par la Banque cantonale sont à considérer dans une très large mesure comme ceux venant de source privée, c'est-à-dire comme des affaires financières qu'on croyait alors sûres. Durant cette période d'endettement principal des communes franc-montagnardes, la Banque cantonale fournit, à elle seule, le 44,7% des fonds empruntés et restés dus. Viennent immédiatement après les créanciers privés avec le 35,5% alors que la quote-part de la Caisse hypothécaire ne dépasse pas le 19,8%.

Puis ce sont les quelques années d'un faible redressement entre les deux crises qui vont en somme jusqu'en 1935. Là seule-

ment les effets de la dernière crise se font sentir dans toute leur étendue. Durant ces années déjà, la Banque cantonale retire ses capitaux — son pourcentage au total des créances tombe de 24,9% à 14,7% — tandis que la Caisse hypothécaire et surtout les créanciers privés ne cessent de s'engager plus loin.

Le revirement vers 1933 est en même temps net et significatif. Subitement les créanciers privés cessent non seulement tout investissement, mais encore, ils cherchent à retirer leurs capitaux. L'Etat et ses instituts de crédit, par contre, sont devenus — souvent contre leur gré, et grâce aux garanties fournies par le gouvernement — les seuls fournisseurs des fonds nécessaires aux communes. Si nous considérons la période de 1928 à 1939 dans son ensemble, le classement des bailleurs de fonds, d'après leur quote-part, est le suivant :

- |   |        |
|---|--------|
| 1. Caisse hypothécaire du canton de Berne | 50,4 % |
| 2. Créanciers privés                      | 25,8 % |
| 3. Caisse bernoise de crédit              | 23,8 % |

La quote-part de 25,8% pour les créanciers privés est toutefois sujette à caution, car, durant les premières années de la crise les communes n'ont cessé de mettre à contribution leurs fonds spéciaux. Ainsi la quote-part de ces fonds s'élève à 8,5% de sorte qu'il ne reste que le 17,5% pour les créanciers privés proprement dits et là encore les constatations faites pour les communes industrielles du Jura Sud sont valables également. Depuis 1933 la situation change radicalement et les seuls instituts continuant à accorder des crédits aux communes sont, classés d'après leur quote-part, les suivants :

- |   |        |
|---|--------|
| 1. Caisse hypothécaire du canton de Berne<br>(reprise obligée d'immeubles)          | 49,6 % |
| 2. Caisse bernoise de crédit  | 30,3 % |
| 3. Banque cantonale<br>(grâce aux garanties fournies par le gouvernement seulement) | 20,1 % |

Cette liste ne mentionnant plus que des instituts de crédit de l'Etat nous prouve en toute évidence que le crédit des communes franc-montagnardes, tout comme celui de leurs voisines du Jura Sud, est à peu près tombé à zéro et que le marché des capitaux leur est fermé. Il en découle — avec ce que nous venons de voir au chapitre précédent — que le problème de l'assainissement des communes jurassiennes est triple et que toute tentative voulant guérir le mal à sa base devra s'échafauder sur les trois points de départ suivants :

1. Recréer des bases économiques saines pour les contrées qui en sont particulièrement privées actuellement.

2. Réduire les charges financières devenues insupportables pour un assez grand nombre de communes.
3. Recréer le crédit communal aujourd'hui pratiquement détruit.

Les points 2 et 3 semblent au premier abord s'exclure, mais nous allons vous faire remarquer au prochain chapitre qu'il existe une solution qui les rend compatibles. En ce qui concerne le point 3 il est de toute première importance, car il est impossible de concevoir une commune autonome sans crédit. Sans celui-ci, elle est privée de toute liberté d'action, elle est obligée de s'adresser à l'Etat chaque fois qu'elle a besoin d'une certaine somme d'argent pour remplir une mission quelconque. L'Etat lui donnera tout juste ce qu'il jugera bon et en outre il pourra agir d'après le principe : qui paie commande. *Donc, nous le répétons, une commune sans crédit n'est plus une commune autonome, elle risque de devenir une succursale de l'administration centralisée de l'Etat tout puissant.*

#### *Mesures utiles pour redresser la situation.*

De simples mesures législatives ne suffiront donc jamais pour venir en aide aux communes jurassiennes et plus particulièrement aux communes franc-montagnardes et de simples mesures financières tels que des concordats n'y feront pas davantage. Afin de rendre la vie à ces contrées, afin d'y enrayer la dépopulation, il faudra commencer par leur donner de nouvelles bases économiques, et y créer de nouvelles sources de gain. A ce sujet nous devons d'emblée nous rendre compte des difficultés qui s'opposent à la réalisation de pareilles tentatives et il faut surtout ne pas oublier que les causes qui provoquent le départ des industries et le dépeuplement subsistent dans toute leur étendue. De ce fait toute nouvelle industrie qui chercherait à s'installer serait, dès le début, sérieusement handicapée par rapport à celles exerçant leur activité dans les grands centres. Or il est inutile d'espérer que des industries transporteront leurs sièges dans des contrées leur offrant moins d'avantages que celles qu'elles habitaient précédemment. La seule solution dès lors possible est de leur offrir des avantages qui auront auparavant été créés par des mesures artificielles.

Quant à savoir quelles devront être ces mesures artificielles, les voici :

1. Rétablir à *tout prix* des communications acceptables par des revisions d'horaires pour le réseau des CFF et par un assainissement financier et surtout technique des chemins de fer privés.

2. Offrir des avantages fiscaux appréciables aux industries installées dans certaines régions jurassiennes mal placées au point de vue de leurs communications.

Ces mesures seront certes douloureuses pour l'Etat. Cependant, nous sommes en droit de croire que celui-ci ne pourra pas à tout jamais assister à la déchéance d'une région complète sans finalement prendre des mesures pour lui venir en aide.

Dès que les bases économiques de ces régions seront hors de péril, il y aura lieu de prendre les mesures nécessaires, non seulement pour désendetter les communes, mais avant tout pour sauvegarder l'avenir de leurs finances et, partant, l'avenir de leur autonomie. Elles devront porter sur les trois points suivants :

1. Créer une nouvelle répartition des charges entre les communes et l'Etat, répartition qui devra davantage tenir compte de leurs capacités financières.

2. Redresser effectivement la situation financière intenable de certaines communes (pour autant que ce redressement n'ait pas été produit par la conjoncture de guerre actuelle).

3. Empêcher un retour des choses dû simplement à des erreurs administratives ou encore aux influences d'un esprit civique empreint d'égoïsme.

Alors que les mesures énoncées sous chiffres 1 et 3 sont uniquement des mesures d'ordre législatif, celles énoncées sous chiffre 2 sont d'ordre financier. Toute la coordination des mesures, telle que nous venons de la proposer, montre clairement que les mesures financières, à elles seules, ne forment pas un tout. Du moment où l'on cherche à les détacher les unes des autres, elles ne peuvent plus être entreprises avec succès, elles ne revêtent donc pas du tout l'importance qu'on serait porté à leur attribuer à première vue. Elles ne forment qu'un anneau dans une chaîne, elles doivent être précédées de mesures économiques et législatives sur le plan fédéral et cantonal, et enfin, pour conserver leur efficacité, doivent finalement être consolidées par des mesures de contrôle empêchant la situation de se retourner.

Quant aux mesures à prendre préalablement sur le plan fédéral, citons l'élimination des charges extraordinaires causées par la crise. Ici l'institution de la caisse d'assurance vieillesse enlèverait aux communes une part considérable des frais d'assistance. Cependant, la question cruciale pour tout désendettement durable des communes est la libération de celles-ci de toutes charges résultant pour elles du chômage, des allocations de crise et des travaux de chômage. Sans une solution acceptable à ce problème, toutes tentatives de ce genre échoueront à brève

échéance. Il est vrai que les grands programmes de travaux publics élaborés par la Confédération et les cantons soulageront les communes dans une notable mesure. Néanmoins la réglementation des allocations de chômage et de crise, telle qu'elle est actuellement adoptée par le Conseil fédéral dans son arrêté du 14 juillet 1942 pour combattre les crises qui pourraient surgir pendant la durée de la guerre, risque encore de créer des charges considérables pour les communes. Il reste donc du travail à faire dans ce domaine et nous pensons qu'une caisse de compensation qui engloberait tout le territoire de la Suisse nous ferait faire un bon pas en avant vers la seule solution acceptable.

Si les mesures fédérales tendant à changer la répartition des charges se rapportent surtout aux dépenses extraordinaires relevant de la crise, les mesures cantonales devront s'étendre jusqu'aux dépenses ordinaires, telles par exemple les dépenses pour l'école, etc. Elles devront s'étendre plus particulièrement encore aux dépenses extraordinaires auxquelles une commune peut être amenée à faire face dans le but de remplir sa mission légale et sociale, telles que les dépenses pour la construction d'un collège, l'aménagement de chemins communaux, etc., qui ne relèvent en aucun cas de la situation économique générale. Notons que la législation de l'Etat est déjà axée sur cette voie et qu'il suffirait, pour résoudre le problème, d'en accentuer un peu les dispositions.

Passons aux mesures financières, c'est-à-dire aux mesures dont le but est de soulager directement les charges financières dont souffrent certaines communes. Il serait facile d'y parvenir au moyen du concordat, cependant une telle mesure ne manquerait pas d'affecter le crédit communal au plus haut point et rendrait par là le plus mauvais des services qu'on puisse rendre à une commune. La solution idéale n'est donc pas facile à trouver car il faudrait qu'elle produise un redressement de la situation financière des communes en même temps qu'un rétablissement du crédit communal.

Les deux maximes à suivre ne peuvent donc être que les suivantes :

1. Garantir la substance du capital emprunté.
2. Fournir des garanties suffisantes que de nouveaux assainissements ne se reproduiront plus.

Pour y parvenir, les conditions à remplir sont les suivantes :

1. Il y a lieu de fixer pour chaque commune une limite supérieure d'endettement auquel elle peut faire face par ses propres moyens et par temps normaux. Cette limite pourrait plus facilement être fixée si les mesures à prendre sur le plan fédéral et cantonal auxquelles nous venons de faire allusion aboutissaient.



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

3. Pour toute commune dépassant cette limite 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, faveur 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, mais non sans perdre de vue que la commune doit atteindre sa limite 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 très sérieusement par une instance à désigner, possédant tous les pouvoirs pour les assurer. Cette instance peut décider — cas échéant — d'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 pas verser leur cote d'amortissement soit totale, soit réduite.

9. Les sommes ainsi perdues par les créanciers des communes sont à créditer 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.

Il est certain que de cette façon un assainissement des communes prendra beaucoup plus de temps qu'un assainissement par la voie du concordat. En outre il présente le grand désavantage de faire précisément traîner en longueur la procédure pour les communes les plus obérées et qui auraient besoin d'une aide rapide. Mais là encore la commission de surveillance pourra beaucoup pour accélérer la guérison par un dosage judicieux des subsides accordés par l'entremise du fonds de secours aux communes obérées. En plus de cela, au fur et à mesure que l'assainissement progressera, l'activité de ce fonds se limitera à un nombre toujours plus restreint de communes 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.

Pour autant qu'il soit possible de le faire en quelques lignes, nous jetterons encore un coup d'œil sur les mesures de contrôle et celles propres à empêcher la situation de se retourner.

Parmi ces mesures la fixation de limites supérieures d'endettement revêt une importance particulière, car elle constitue en même temps une garantie et pour les communes et pour les créanciers. Tant qu'une commune n'aura pas dépassé sa limite supérieure d'endettement, ses créanciers n'auront aucune crainte quant à sa solvabilité. Il en découle pour la commune même que l'État pourrait lui rendre l'autonomie complète même en matière financière, c'est-à-dire que la commune serait alors en mesure de contracter des emprunts sans l'assentiment de la Direction des affaires communales, qu'elle pourrait réduire ses taux d'imposition comme bon lui semble, etc.

Si pour une raison ou pour une autre une commune dépasse sa limite, des mesures sévères devraient immédiatement entrer en vigueur dans le but de rétablir le plus rapidement possible l'équilibre financier. Dans ce cas-là il faudra renoncer strictement à avoir de nouveau recours à des réductions de taux d'intérêts ou à d'autres manipulations financières au détriment des créanciers. En plus de cela il ne serait pas possible d'édicter des mesures standard. Il faudrait au contraire examiner pourquoi la commune en question se trouve de nouveau dans une situation difficile, s'il y a faute de sa part ou non, et comment elle se comporte, notamment si elle prend toutes les dispositions nécessaires pour redresser la situation par ses propres moyens ou non. Les mesures à prendre par l'État pourraient alors aller de la gérance sans autre forme de procès jusqu'à une surveillance bienveillante et une aide financière extraordinaire par l'entremise du fonds de secours ou encore sur le compte de la création d'occasions de travail, etc.

Ces dispositions ne pourraient être appliquées que pour autant qu'on parvienne à mettre sur pied un organe de contrôle plus perfectionné et surtout plus étendu que celui qui existe actuellement. Nous ne doutons pas que les organes de surveillance actuellement en fonction ne possèdent les facultés requises pour remplir leur tâche difficile ; leur seul défaut est d'être trop peu nombreux et trop officiels. C'est la raison pour laquelle nous pensons que la création d'une fiduciaire semi-officielle pour la surveillance des communes rendrait d'éminents services. Il serait même superflu de créer un nouvel organe ; au con-

traire, une des nombreuses entreprises de cette branche pourrait être chargée de ce contrôle qui devrait porter sur les quatre domaines suivants :

1. Contrôler et reviser les comptabilités et la manière de percevoir les impôts, les extances, etc.

2. Contrôler si les communes remplissent les obligations découlant pour elles des dispositions proposées pour les désendetter et pour empêcher un retour de choses pareilles.

3. Aider les communes dans les questions difficiles de leur administration, dans les transactions financières, dans la recherche d'une organisation moderne et rentable, etc.

4. Il serait même possible de charger la Fiduciaire des communes de faire entrer les extances.

Il ne faut pas toujours en vouloir aux caissiers communaux si les extances sont trop élevées. Nous avons remarqué que ce ne sont pas toujours les plus pauvres qui sont les plus mauvais payeurs, mais bien souvent des gens influents contre lesquels le receveur ne peut pratiquement rien entreprendre.

Ce qu'il nous faut avant tout, ce sont des contrôleurs qui ne soient pas reçus avec une certaine appréhension parce qu'ils ne viennent que pour punir ; au contraire, il faut des personnes qui soient considérées comme aides, se déplaçant pour donner de bons conseils, pour mettre à disposition des autorités communales leur grande expérience en matière d'organisation et en matière financière. Il faudrait que ces contrôleurs soient munis des compétences nécessaires pour provoquer immédiatement, par l'entremise du préfet ou de la Direction des affaires communales, les mesures plus sévères que nous venons d'énoncer.

Notons finalement qu'un choix plus judicieux des fonctionnaires devra nécessairement intervenir. Il est bien vrai que des cours sont organisés pour former ce personnel, et cependant l'introduction d'un certificat de capacité — gradué d'après les différentes grandeurs des communes — pourrait s'avérer très utile dans ce domaine.

Nous savons que l'énumération des mesures à prendre que nous venons de proposer paraît forcément un peu fragmentaire. Le manque de place nous a empêché de les motiver comme nous aurions voulu. Cependant, le but de cette petite étude ne pouvait être, comme nous le disions au début, de donner une réponse à toutes les questions soulevées : il est simplement de les soulever et de susciter la discussion.