

# Nos communes sur la route de l'avenir : à la lumière du rapport de la direction cantonale des finances concernant la compensation financière entre les communes bernoises

Autor(en): **Landry, Herbert**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **22 (1951)**

Heft 10

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-825593>

## **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 INTÉRÊTS DU JURA

Bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura  
CHAMBRE D'ÉCONOMIE ET D'UTILITÉ PUBLIQUE DU JURA BERNOIS

XXII<sup>e</sup> ANNÉE

PARAIT UNE FOIS PAR MOIS

N<sup>o</sup> 10. OCT. 1951

## SOMMAIRE:

*Nos communes sur la route de l'avenir*

### Nos communes sur la route de l'avenir

A la lumière du rapport de la Direction cantonale des finances concernant  
la compensation financière entre les communes bernoises

#### *L'exode des forces vives*

Un problème d'importance vitale se pose à nos gouvernants, celui de l'existence des communes suisses. L'exode vers les centres urbains, vers les grandes agglomérations se poursuit et va de pair avec la prospérité. L'individu est sans cesse à la recherche d'un milieu plus facile, plus confortable, mieux adapté au rythme étourdissant de notre civilisation. La ville le lui offre avec le sourire car c'est pour elle acquisition positive. L'homme qui lui arrive est dans la force de l'âge, capable de produire et de gagner. Il sera un élément actif de la cité. Il participera à son développement, à son enrichissement, à sa grandeur. La ville elle-même le lui rendra en lui garantissant une occupation presque constante, en lui assurant des moyens de communications rapides, des écoles renommées, des services sociaux et d'hygiène modernes, des loisirs variés. Il en profitera lui et sa famille et à l'âge de la retraite se souviendra-t-il peut-être du petit coin, perdu là-bas dans le hameau où l'on vit si simplement, si bonnement. Il y retournera et paisiblement y achèvera ses jours.

Tout le problème est là. Nos autorités le connaissent. Nos villages se dépeuplent de forces vives accaparées par les villes et que de villages, malgré toute leur persévérance, leur volonté, affaiblis par ce mouvement de la population vers les régions urbaines, vivent, végètent, se meurent...

#### *Ce drame que nous connaissons*

C'est le drame du village, c'est le drame que vit chaque autorité de village, qu'il soit petit ou grand, à proximité ou non de voies de communication. Ce drame est vrai, plus accentué dans la campagne bernoise qui n'a pas le privilège de connaître les revenus d'une industrie horlogère. Mais ce drame nous l'avons vécu dans le Jura. Nous nous souvenons encore de l'affreuse crise des années de chômage, de disette, des années d'endettement où malgré les hausses continues du taux de l'impôt, le caissier communal n'arrivait pas à boucler ses comptes. Nous l'avons vécu et il nous a marqué de cette crainte en l'avenir. Aujourd'hui, le travail est abondant. Mais demain ? et le souci du lendemain demeure toujours présent, comme un frein, à tous les projets qu'on voudrait tant réaliser.

#### *Mais l'âme demeure*

Tous les villageois ne partent pas pour la ville. Il y a les agriculteurs, attachés à leur terre, souvent ingrate, à leur ferme qui crie

réparation et modernisation. Il y a l'instituteur, le pasteur, l'épicier, l'aubergiste, le boucher, le coiffeur, le menuisier, le boulanger, le forgeron, ces petits artisans qui à force d'économie, de privations, de travail finissent par amasser quelque argent, pour les vieux jours, parce qu'au village, personne ne tient à être à la charge de la commune. Il y a aussi l'ouvrier qui chaque soir rentre de la ville, retrouve sa famille, son jardin. Il y a le natif du village, celui qui s'est imprégné de l'âme, de l'esprit villageois et cet âme est belle. Elle est toujours présente, elle est dans le bonjour qu'on se dit chaque matin. Elle est dans les quelques mots échangés au bord de la fontaine, elle est dans les santés qu'on se porte quand à la vieille table ronde, on trinque en société. Elle est chez le malade qu'on visite, dans les fleurs que les enfants apportent à la maison, dans la corbeille de fruits qu'on offre au voisin parce qu'aux derniers foins, quand l'orage menaçait, sans qu'on le lui demande, il a pris rateau et fourche pour aider. Elle est dans les habits simples qu'on use jusqu'à la corde, elle est à la chorale, à la gym, à la musique. Elle est partout et l'on vit dans cette communauté avec tant de cœur qu'on oublie le progrès et les commodités de la ville.

Aussi, est-ce avec une énergie décuplée que les villages luttent pour leur existence. Sans un instant de repos, ils mènent le combat, et chaque fois qu'on y construit une maison, on la salue comme un événement heureux et prometteur d'avenir pour la grande famille.

Certes tout n'est pas rose dans le village et parfois la méchanceté, la haine y sont plus tenaces qu'en ville où l'on se sent presque étranger l'un à l'autre. Il y a les jaloux, les envieux, les ambitieux, les aigris, les hargneux, les éternels mécontents. Mais qu'importe il faut savoir les supporter et vivre avec un brin de philosophie.

*Si... !*

Ces quelques considérations, non pas pour déprécier la ville que j'admire et que j'envie, mais pour montrer l'importance de la commune, l'importance de la petite commune et pour quelle raison l'existence de nos villages doit, plus que par le passé, préoccuper nos autorités. Si la migration vers les centres urbains continue au rythme actuel, d'ici quelques décades nous ne constituerons en Suisse, plus que deux ou trois zones économiques, bien développées avec des possibilités magnifiques de vie moderne, mais hélas avec le douloureux souvenir des mille hameaux disparus de la carte helvétique.

#### *L'affaiblissement des faibles*

Ce problème posé à nos autorités cantonales est étudié dans un excellent rapport « concernant la compensation financière entre les communes bernoises » qui sera discuté très prochainement au Grand Conseil bernois.

De tout temps il y eut des différences de capacité financière entre les communes. Mais elles sont apparues plus nettement au cours de ces dernières années. C'est ainsi que la capacité contributive s'abaisse de 230.04 fr. par habitant à Guttanen à 7.91 fr. à Ederswiler, alors que la moyenne cantonale est de 63.12 fr. De même les mouvements de la population sont très différents selon qu'on se trouve en ville ou à la campagne. Dans le district de Schwarzenbourg de 1920 à 1930 il est parti 2547 personnes de plus qu'il n'en est venu. C'est là une moyenne de 255 personnes par an pour un chiffre de population de 10.000 habitants en chiffre rond. Cette migration s'accompagne d'un

affaiblissement économique proportionnellement plus grand parce que ce sont les forces vives qui s'en vont. On le constatera dans le tableau suivant que nous reproduisons du rapport précité, ainsi que toutes les données relatives à cette étude. En 1941 on comptait pour 100 personnes en âge de gagner leur vie

Communes comptant	Personnes âgées de 0-14 ans	Personnes âgées de 65 ans et plus	Total
moins de 2000 habitants . . .	38,68	13,29	51,97
2000—4999 habitants . . .	36,62	12,36	48,98
5000—9999 habitants . . .	33,20	12,20	45,40
10.000 habitants et plus . . .	22,75	9,57	32,32
Canton de Berne 1941 . . .	32,52	11,77	44,29

Plus les communes sont grandes moins il y a d'enfants et moins il y a de vieillards. Le tableau suivant établi en % nous montre que les personnes dans la force de l'âge habitent surtout les localités de 10.000 habitants et plus.

Communes comptant <i>en pour cent</i>	Nombre des communes	Population domiciliée 1941			
		0-14 ans	15-64 ans	65 ans et plus	Total
moins de 2000 habitants	423	25,45	65,80	8,75	100
2000—4999	57	24,58	67,12	8,30	100
5000—9999	11	22,83	68,78	8,39	100
10000 et plus	5	17,20	75,57	7,23	100
Canton de Berne 1941	496	22,54	69,30	8,16	100

Ainsi : Dans les localités de 10.000 habitants et plus trois personnes en âge de gagner leur vie avaient à entretenir une personne qui n'était pas en âge de gagner. Dans les localités de moins de 2000 habitants, deux personnes en âge de gagner devaient en entretenir une autre. Les charges pesant sur les populations sont donc très différentes.

On le remarque mieux encore en comparant les capacités contributives et les mouvements de la population.

Capacité contributive par habitant 1948	Nombre des communes	Excédent des naissances 1930-1950	Augmentation de la population 1930-1950	Bilan de l'émigration 1930-1950
<i>a) en chiffres absolus</i>				
jusqu'à 20	100	10.652	656	— 9.996
20,01—30	156	20.286	6.410	— 13.876
30,01—50	143	25.612	14.396	— 11.216
50,01—100	74	26.493	39.601	+ 13.108
plus de 100	20	20.425	52.106	+ 31.681
Total	493	103.468	113.169	+ 9.701

*b) par 1000 personnes de la population moyenne*

jusqu'à 20	100	177	11	— 166
20,01—30	156	168	53	— 115
30,01—50	143	159	89	— 70
50,01—100	74	146	218	+ 72
plus de 100	20	95	243	+ 148
Total	493	140	154	+ 14

Capacité financière 1948	Nombre des communes	Excédent des naissances 1930-1950	Augmentation de la population 1930-1950	Bilan de l'émigration 1930-1950
<i>a) en chiffres absolus</i>				
jusqu'à 7	121	16,834	2.106	— 14.723
7,01—12	135	19.539	7.542	— 11.997
12,01—22	142	24.644	17.898	— 6.746
22,01—45	75	22.322	33.422	+ 11.100
plus de 45	20	20.129	52.201	+ 32.072
Total	493	103.468	113.169	+ 9.701
<i>b) par 1000 personnes de la population moyenne</i>				
jusqu'à 7	121	197	25	— 172
7,01—12	135	157	61	— 96
12,01—22	142	153	111	— 42
22,01—45	75	142	213	+ 71
plus de 45	20	96	249	+ 153
Total	493	140	154	+ 14

Il résulte que dans les communes à capacité contributive de moins de 50 fr. par tête de population domiciliée il est parti de 1930 à 1950, 35.088 personnes de plus qu'il n'en est arrivé. Les groupes de communes à capacité contributive supérieure ont reçu pendant ce même laps de temps 44.789 personnes de plus qu'il n'en est parti.

Cet exode continue plus intense dans les localités agricoles. Non seulement les jeunes mais les hommes d'âge mûr désertent la terre. Le village s'amenuise, meurt lentement mais inexorablement. Echappent à cette dure loi les communes où des industries florissantes influent une activité renouvelée, les communes sises dans les rayons économiques des villes.

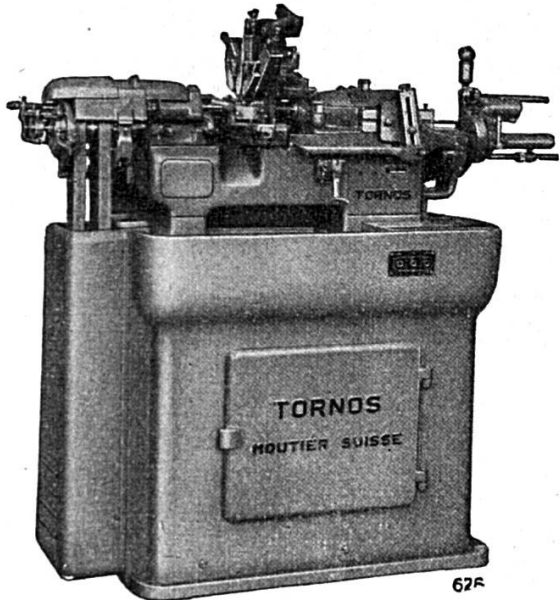
#### *Entre Etat et communes*

La Direction cantonale des finances chargée de résoudre cette équation a envisagé diverses solutions.

Elle aurait pu recommander les fusions de communes. Mais ce n'est pas une panacée, parce que comme nous l'avons clairement démontré plus haut, la commune est une entité qu'il ne faut sacrifier qu'à la dernière extrémité. Les experts consultés sont arrivés à d'autres propositions et au système de compensation financière déjà en vigueur dans les cantons de Zurich, Thurgovie, Lucerne, Saint-Gall. Cette idée est heureuse, mais le canton entend bien que la compensation se fasse seulement entre communes financièrement fortes et faibles non à ses dépens. Cette opinion est discutable. De solides arguments théoriques militent certes en sa faveur : Le rapport des recettes d'impôt entre l'Etat et les communes étant dans l'ordre de 1 : 1, celui des charges dans la même proportion, il n'est pas nécessaire d'y apporter des modifications. A chacun son dû. Attribuer de nouvelles charges à l'Etat diminuerait l'autonomie des communes. Cela est vrai, mais on omet d'ajouter que le canton a combien d'autres recettes ignorées des communes. L'augmentation des subsides pour les constructions scolaires, par exemple, ne compromettra pas du tout l'indépendance d'une commune. On sait très bien que le pécune provient de la même source et que de fois le citoyen contribuable n'a-t-il pas déclaré : « C'est de mon argent. »

Encore une remarque : Pourquoi, à l'occasion de répartition de tâches, de subventions, de taxes, entre l'Etat et les communes, le pre-

# Tours automatiques



à décolleter  
de haute  
précision

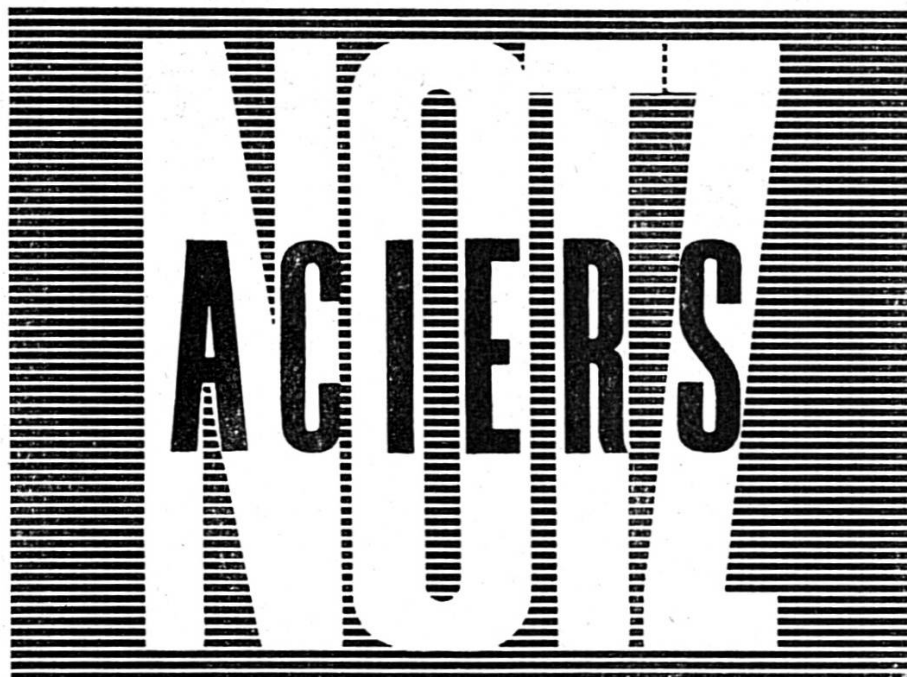
469



**Brasserie**  
**du Wartec S. A., Bâle**

*Dégustez les délicieuses  
bières Wartec !*

456



**NOTZ & Co. S. A. BIENNE**

Tél. (032) 2 55 22

474

**Les Fabriques de balanciers**  
dans le Jura bernois:

**Saignelégier**

**Saint-Imier**

**Evilard**

**Bienne**

472

mier ne demande-t-il pas plus souvent l'avis des secondes ? Il y a une lacune à combler. Celle-ci est apparue, significative, lors de l'assemblée de trois cent quarante délégués à Berne le 31 août 1951 groupés sous les auspices du Comité des communes financièrement faibles. Nous n'aimons pas dans les communes ne recevoir que des ordres à exécuter, des directives à appliquer. Le régime démocratique suppose une collaboration effective.

### *Capacité contributive et capacité financière*

Comme première mesure en faveur des communes financièrement faibles, le canton a l'intention de développer la compensation financière existant déjà dans maints secteurs administratifs. Elle sera basée sur la capacité financière de chaque commune. C'est un élément nouveau dans le problème. Autrefois on avait l'habitude de déplacer les charges en se basant sur le chiffre de la population, au cours des siècles passés, même sur le nombre des ménages. Mais on fut bien obligé de constater que ce barème ne tenait pas compte de la situation financière des intéressés. On est donc arrivé à la capacité contributive. C'est le montant qui est encaissé par les communes sous forme d'impôt sous le régime du taux unitaire simple. Ce facteur est très variable. Il permet déjà un classement acceptable des communes. Mais il ne tient pas compte des charges les grevant. Celles-ci sont exprimées par la quotité totale d'impôt. En divisant le chiffre de la capacité contributive par celui des charges on obtient la capacité financière, cette clef de répartition en usage dans plusieurs cantons suisses. Ainsi une commune ayant une forte capacité contributive mais de lourdes charges aura son chiffre de capacité financière correspondant. « La capacité financière, nous apprend le rapport de la Direction des finances, peut être réduite à des facteurs différents. La réduction à la tête de la population domiciliée est usuelle. C'est le montant que l'on trouve dans les arrêtés du Conseil-exécutif sous la dénomination de facteur de capacité financière. Mais la capacité peut aussi se calculer d'après d'autres échelles, ainsi d'après le nombre des classes d'école, celui des personnes ayant un revenu ou par d'autres systèmes encore. »

Ne confondons donc pas capacité contributive et capacité financière, éléments différents.

### *Comment sont répartis les deniers publics*

Les systèmes de répartition des charges entre l'Etat et les communes sont rangées en cinq groupes :

1° *Contributions accordées sans tenir compte de la capacité financière des communes.*

- a) *Subventions ordinaires de l'Etat en faveur des dépenses de l'assistance au lieu de domicile.* Selon la loi du 28 novembre 1897, l'Etat participe aux dépenses nettes des communes pour les assistés permanents par le 60 %, par le 60 % pour les orphelins assistés temporairement et par le 40 % pour les autres assistés temporaires.
- b) *Fixation du prix de pension des foyers d'éducation et hospices par de graduations pour communes financièrement fortes ou faibles.*
- c) *Subventions de l'Etat à l'œuvre de secours aux passants nécessiteux.* La contribution de l'Etat est uniformément de 50 %.
- d) *Subvention de construction de l'Etat en faveur des hôpitaux*



*communaux et de district.* Taux 5 à 20 % suivant les conditions financières, économiques et locales des communes, mais 100.000 francs au maximum. Pratiquement, subside de 15 à 20 %, pas de graduation.

- e) *Subside d'exploitation à l'Hôpital de l'île et aux hôpitaux de district.* 40 ct. par habitant, pas de graduation.
  - f) *Subside de l'Etat aux traitements du corps enseignant de l'école complémentaire et à l'enseignement ménager* uniformément : 50 %.
  - g) *Contribution de l'Etat aux traitements des maîtres de gymnase :* 50 % aussi.
  - h) *Participation de l'Etat aux frais des tribunaux de prud'hommes :* 50 %.
- 2° *Subsides de l'Etat accordés en principe selon une graduation, mais le mode de graduation n'est pas fixé ou n'a pas été observé.*
- a) *Subsides en faveur de l'exploitation d'écoles professionnelles reconnues* de 30 à 50 % (pratiquement par suite de crédit insuffisant de 30 à 35 %) des dépenses pour traitements et matériel général. En 1950 à 67 écoles 1.245.957 fr.
  - b) *Subsides en faveur de la remise gratuite des ouvrages* (selon le nombre des élèves).
  - c) *Subsides des paroisses en vue de la couverture des besoins de l'Eglise nationale* (selon les encaissements de l'impôt paroissial).
  - d) *Contribution des communes aux subsides cantonaux pour les caisses-maladie,* le un tiers des allocations de l'Etat. Pour le service dentaire des écoles, l'Etat verse le 8-10 % des frais.
  - e) *Mesures contre les maladies contagieuses,* maximum 50 %. Subside extraordinaire pour les communes ayant de lourdes charges.
  - f) *Frais en faveur de la lutte contre la fièvre aphteuse,* 50 % des frais causés par les frais de désinfection et du service de garde.
  - g) *Subsides de l'Etat en faveur des dépenses des communes pour les forêts protectrices,* 20 à 30 %.
  - h) *Subsides des communes en faveur de l'aménagement des routes de l'Etat pour les dépenses causées par les routes communales.*

La réglementation est assez compliquée et devrait être révisée. La commune doit fournir le terrain nécessaire franc de toute charge à titre gratuit, le  $\frac{1}{3}$  des frais totaux pour l'aménagement des routes de l'Etat à l'intérieur des localités. Baisse de la quote-part pour les communes lourdement chargées. L'Etat subventionne l'établissement de routes communales présentant un intérêt public pour le canton et participe au déblaiement des neiges. Subsides aux communes en 1949, 1.130.658 fr.

- i) *Fonds de secours aux communes* créé en vue de soutenir les communes lourdement grevées. A versé depuis 1936, 5,1 millions de francs dont 3,6 millions aux communes jurassiennes endettées par la crise.

- 3° *Subside gradué en fonction de la capacité contributive.* Il n'y en a qu'un seul, celui prévu pour la lutte contre la tuberculose, 30 ct.

par tête de population et un montant de 567.186 fr. 70 selon la capacité contributive. La compensation en faveur des communes faibles et aux dépens des fortes se monte à 108.491 fr. 85 pour 1950.

4° *Subsides gradués selon quotité de l'impôt.*

- a) *Prix de pension des maisons de santé du canton.*
- b) *Fonds cantonal de compensation fiscale.* Pour en bénéficier la quotité doit être de 3,3 au moins. Ce fond se montait au 31 décembre 1950 à 6.204.780 fr.

5° *Subsides gradués selon la capacité financière des communes.*

- a) *Traitement du corps enseignant des écoles primaires et moyennes.* Les communes sont rangées en 29 classes et dans leur ensemble se chargent de la moitié des dépenses. Une compensation réelle existe et les communes financièrement faibles jouissent d'un allègement de 1.355.572 fr. pour les traitements des maîtres primaires et 260.952 fr. pour ceux des maîtres secondaires. Ces sommes sont payées par les communes aisées.
- b) *Construction et transformations de maisons d'école.* La nouvelle loi sur l'école primaire prévoit le même barème et les subsides varieront de 5 à 50 % selon la capacité financière de la commune avec un supplément allant jusqu'au 75 % pour les communes ayant de lourdes charges.
- c) *Crédit de 200.000 fr. de la loi sur l'assistance.* Chaque année cette somme est inscrite au budget et permet d'allouer des subsides extraordinaires aux communes supportant pour « l'assistance des charges en disproportion avec celles des autres communes ».
- d) *Aide aux vieillards.* Pour les prestations complémentaires selon la loi du 8 février 1948, les communes rangées en six classes versent du 20 au 45 % du montant alloué par le canton.
- e) *Aide aux chômeurs, assurance chômage.* Les communes sont aussi réparties en sept classes de contributions.
- f) *Assurance-vieillesse et survivants.* L'ensemble des communes versent le 1/3 de la contribution du canton (en 1949, 1.226.803 francs 95. Ici aussi cinq classes, selon les facteurs de capacité.
- g) *Quote-part versée aux communes pour les frais d'administration des agences de la Caisse de compensation.* Cette répartition annuelle suit aussi les principes d'une graduation.
- h) *Fonds spécial de compensation fiscale.* Une somme de 100.000 francs a été réservée pour les communes lourdement chargées qui doivent participer aux frais d'établissement de la valeur officielle des immeubles et des forces hydrauliques.

La compensation financière existante peut se résumer comme suit :

Exercice	Genre de l'allègement	Montant Fr.
1949	Fonds de secours aux communes . . . . .	291.380,45
1950	Lutte contre la tuberculose. . . . .	108.491,95
1949	Prix de pension des maisons de santé . . . . .	90.594,90
1949	Traitements du corps enseignant aux écoles primaires et secondaires . . . . .	2.304.250,—
	Total	2.794.717,30
	A reporter	2.794.717,30

Exercice	Genre de l'allègement	Report	Montant Fr.
			2.794.717,30
1949	Constructions et transformations de bâtiments d'école . . . . .		56.386,—
1949	Subsides extraordinaires de l'Etat pour construction de maisons d'école . . . . .		228.063,50
1949	Crédit de fr. 200.000,— de la loi sur l'assistance		117.563,—
1948	Aide à la vieillesse . . . . .		76.897,30
1948	Assurance-chômage . . . . .		9.825,40
1949	Assurance-vieillesse et survivants . . . . .		209.723,45
1948	Contributions aux frais d'administration des agences communales de la Caisse de compensation		45.084,20
1948	Fonds de compensation fiscale . . . . .		779.570,—
	Total des allègements		4.317.830,15

Cette somme constitue le 3,2 % des impôts communaux et environ le 1,7 % de tous les impôts de l'Etat et des communes.

*Une compensation pour les frais d'assistance*

Le gouvernement se propose — après l'approbation du Grand Conseil — d'étendre ce système de compensation financière aux contributions du groupe 1 mais spécialement pour les charges d'assistance. Avec le système actuel, l'Etat supporte la moitié des frais d'assistance des communes (11 millions en 1949) et la totalité des frais pour l'assistance extérieure. Ainsi le canton verse pratiquement les deux tiers des charges totales. Ce régime de répartition ne serait pas sensiblement modifié, mais entre les communes interviendrait une compensation financière de l'ordre de 571.000 fr. Il serait possible de conserver les deux groupes d'assistés, temporaires et permanents, et les subventions de l'Etat s'échelonnent du 75 au 35 % selon le tableau ci-dessous.

Groupes de communes	Avec le régime différentiel actuel		En procédant à une répartition uniforme
	Assistance temporaire sans orphelins (40%)	Assistance permanente avec tous les orphelins (60%)	
Classe et capacité financière	%	%	%
I très bas . . . . .	65	85	75
II très bas/bas . . . . .	60	80	70
III bas . . . . .	55	75	65
IV bas/moyen . . . . .	50	70	60
V moyen . . . . .	45	65	55
VI moyen/élevé . . . . .	40	60	50
VII élevé . . . . .	35	55	45
VIII élevé/très élevé . . . . .	30	50	40
IX très élevé . . . . .	25	45	35

Cette proposition nous paraît louable et comme l'indique le rapport cantonal, sa réalisation est urgente. Pour les autres groupes de contributions, subsides, etc., le mode de calculer selon la capacité financière, sera généralisé dans la mesure du possible et à l'occasion de la revision des lois, arrêtés, ordonnances qui les concernent.

*Un fonds de compensation financière*

Nous abordons la mesure la plus importante, à notre avis, pour sauver les petites communes, celle consistant à transformer le fonds de compensation fiscale en un fonds de compensation financière de



La **bonne adresse** pour les révisions  
de vos

482

**machines à écrire  
et à calculer**

**Paul Luthert** ROYAL OFFICE **St-Imier**

Téléphone (039) 4 16 53

Demandez aussi la démonstration du duplicateur moderne à  
4 couleurs "Emgee", dont le prix est de Fr. 70. - + 4 % ica

## Meubles - Menuiserie

Ameublements complets - Agencements de magasins et restaurants

Entreprise de travaux de menuiserie de tous genres

Plans et devis à disposition

FABRIQUE JURASSIENNE DE  
**MEUBLES**  
DE LEMONT



Magasins et bureaux : Rue de la Maltière 2

484

# La Bâloise

COMPAGNIE D'ASSURANCES SUR LA VIE

## *Assurances vie*

adaptées à toutes les situations, pour chefs de familles, d'entreprises, enfants, etc.

Rentes viagères, fonds de prévoyance.

Assurances populaires.

## *Assurances accidents*

individuelles, collectives, agricoles.

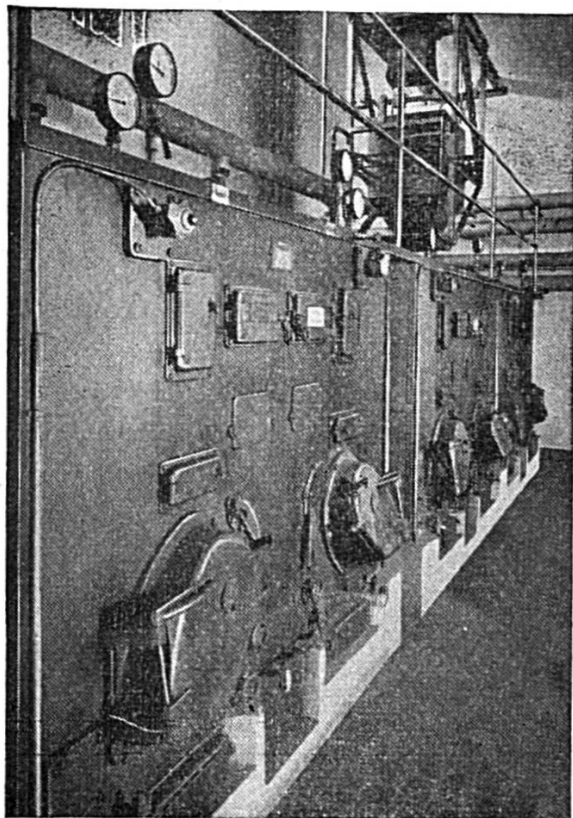
## *Assurances responsabilité civile*

pour particuliers, artisans, chefs d'entreprises, automobilistes, etc.

Agence générale pour le Jura bernois :

496

**MARCEL MATHEY**, Rue du Canal 1, **Bienne**



Chaufferie à 6 chaudières  
d'une grande usine

« Chauffage et chargement automatique au charbon. »

## Pärli & Cie

Chauffages en tous genres

Ventilation

Installations

sanitaires

**Bienne**

**Delémont Porrentruy**

**Tramelan**

497

plusieurs millions, régulièrement alimenté, régulièrement mis à contribution aussi.

Le fonds de compensation fiscale se montant à 6,2 millions est financé par le 60 % des impôts municipaux payés par les Banques et Caisses d'épargne, exception faite de la taxe immobilière, par le montant total de l'impôt sur le bénéfice et sur le capital dus aux communes par la Banque cantonale et par la Caisse hypothécaire. Ces prestations d'entreprises économiques mixtes auxquelles l'Etat est lié seraient maintenues. On y ajouterait une partie de l'impôt communal des F. M. B. (qu'on ne réussit pas à partager entre les communes) et de la sucrerie d'Aarberg, ainsi que et c'est là l'innovation, le 5 % des impôts de l'Etat et des communes perçus sur la base du registre de l'impôt de l'Etat auprès des personnes juridiques (en 1949, 21 millions de francs d'impôt d'Etat). *Les personnes juridiques seront donc déchargées d'une partie de l'impôt communal qu'elles verseront au fonds de compensation financière.* « C'est ainsi que peut se produire une compensation financière et, en même temps, les oppositions d'intérêts qui existent entre communes en matière de partage d'impôt s'atténueront. »

Des fonds semblables de compensation financière existent dans d'autres cantons avec des ressources pareilles à celles énumérées ci-dessus et qui produiront 4 millions par an. De la sorte, toutes les communes bernoises dont la quotité générale d'impôt dépasse la moyenne cantonale (2,4 actuellement) de 0,3 unité bénéficieront des subsides du fonds.

Cette proposition provoquera sans doute une abondante discussion. En principe, elle admet que l'impôt des personnes juridiques n'appartient plus, dans sa totalité, à la commune, siège de la société. Les industries n'auront donc plus l'occasion de chercher, pour s'établir, des régions fiscalement favorables. Cette disposition nous paraît importante, car pour l'équilibre entre communes pauvres et riches, il faut un déplacement de forces économiques et non pas seulement des contributions et des subventions. Les exploitations industrielles, artisanales, commerciales, sont justement ces forces économiques à attirer dans des endroits propices. Mais les communes possédantes consentiront-elles à de tels sacrifices ? L'exécution des mesures prévues ne sera donc réalisable qu'en fonction d'une solidarité et d'une entente entre la ville et la campagne.

#### *Et l'autonomie des communes ?*

Le rapport ne nous indique pas comment seront répartis les montants du fonds d'égalisation financière. Ici intervient un facteur non négligeable, celui de l'administration des communes. Celles-ci sont placées sous la haute surveillance de l'Etat. Elles sont inspectées par les préfets qui savent très bien si une localité est sainement gérée ou non. Ce n'est pas là la grosse difficulté. Elle réside dans la manière, dans la forme des interventions de l'Etat. S'agit-il d'une mise sous surveillance, sous curatelle, sous tutelle ? Sacrifiera-t-on l'autonomie d'une commune pour son relèvement financier ? Le partage annuel de plusieurs millions de subsides aura pour conséquence de nouveaux et fréquents contrôles de l'Etat. Les communes s'y soumettront-elles ? Afin d'éviter de probables et toujours ennuyeux conflits, il serait bon de prévoir un droit des communes à émarger au fonds de compensation et si possible une simplification de la procédure. Ce n'est déjà pas de gaieté de cœur que les contribuables haussent la quotité

d'impôt. Ne compliquons pas la tâche, si souvent ardue et ingrate, de nos autorités locales.

#### *D'autres mesures discutables*

Les communes de faibles capacités financières sont invitées en outre « à utiliser d'une manière plus rationnelle leur capacité contributive. Ainsi :

- a) Les déductions sociales subiront une réduction allant jusqu'à 20 % dans le calcul des impôts communaux.
- b) La taxe immobilière subira une augmentation allant jusqu'à 1,2 ‰.
- c) La taxe personnelle sera portée à fr. 15.— pour célibataire et à fr. 10.— pour personnes mariées. »

Nous ne comprenons pas ces propositions qui, mises en pratique, accentueront l'infériorité des communes faibles. Il y aura deux sortes de contribuables, ceux qui ont le bonheur d'habiter une commune riche et qui pourront déduire davantage de charges sociales que les malheureux préterités de la commune pauvre. La Direction des finances note dans son rapport : « On peut aussi exiger de réduire de 20 % au plus les défalcons sociaux intervenant dans l'établissement des impôts communaux. Il ne faut pas perdre de vue que dans les communes de faible capacité financière on observe en général un train de vie plus modeste et qu'un abaissement des défalcons sociaux paraît supportable. » Ces considérations ne réjouiront sans doute pas les « faibles », éternels victimes. La réduction des déductions sociales a une portée plus grave. Elle est contraire à la politique de soutien de la famille, préconisée par les pouvoirs publics. La famille suisse, reconnaissons-le franchement, ne jouit d'aucun privilège, d'aucune faveur. Le père de cinq enfants n'a pas plus de droits sociaux que le célibataire. L'industrie, l'Etat versent des allocations familiales très appréciées, mais nullement adaptées au coût d'une famille. Selon la proposition de la Direction des finances, le célibataire, domicilié dans une commune financièrement chargée, payerait proportionnellement moins d'impôt qu'un père de famille. C'est le char renversé.

L'augmentation de la taxe immobilière de 1 à 1,2 ‰, de même que celle de la taxe personnelle se justifierait si elle était applicable à toutes les communes du canton. Ce supplément perçu seulement dans les communes faibles aurait un effet psychologique déplorable. Nous nous rallions aux commentaires du rapport : « S'il doit en résulter une charge plus forte de la fortune immobilière, il faut la rechercher en premier lieu dans une meilleure adaptation de la valeur fiscale à la valeur réelle et non pas en renforçant un impôt spécial contraire à notre système. »

#### *Fonds spéciaux*

Ajoutons que le fonds spécial de compensation fiscale sera maintenu à titre de fonds de compensation financière spécial et alimenté annuellement jusqu'à concurrence de un million.

De même le fonds de secours aux communes subsistera en vue de soutenir les communes particulièrement chargées (0,6 unité au moins au-dessus de la moyenne de toutes les quotités communales d'impôt). Il sera alimenté annuellement jusqu'à 2 millions. Le 10 % des sommes allant au fonds de compensation financière constituera la ressource des deux fonds précités.

Enfin les principes à la base de la compensation financière seront exprimées dans une loi.

### *Une nouvelle politique !*

Qu'on nous permette, avant le prochain débat au Grand Conseil bernois, de tirer quelque enseignement du captivant rapport que nous venons de citer et d'analyser dans ses grandes lignes.

Le canton a l'intention d'inaugurer une nouvelle politique à l'égard des communes. La différence, trop accentuée entre communes riches et pauvres, a provoqué un malaise qu'il convient de dissiper. On assistera donc à une tentative de nivellement comme dans les classes sociales. On usera des mêmes moyens : la fiscalité, la graduation des subventions. Aujourd'hui, les communes industrielles en feront les frais au bénéfice de la campagne. Mais demain ? Cette interrogation se pose. Est-ce que le chômage ne frappera pas une fois les régions prospères, les villes particulièrement. L'alerte de 1949 fut caractéristique. Alors que les ouvriers des usines étaient déjà sur le pavé, la campagne bernoise se plaignait du manque de main-d'œuvre. De même, tous les travaux de chômage n'étaient pas prêts à être exécutés. On reparlait de difficultés financières. A ce train, les réserves communales seraient assez rapidement épuisées et nous retomberions dans la noire époque, d'avant 1939, des déficits et des dettes s'accumulant sans cesse. Pour cette raison, les communes devraient adhérer à la politique de compensation, pas nouvelle, puisque d'autres cantons ont déjà tenté cette expérience.

### *Un risque*

La compensation généralisée comporte un certain danger, celui de tuer l'initiative, d'annihiler à la longue, tout effort pour sortir du marasme, de sa propre volonté. On constate de plus en plus que l'homme heureux est bien celui « qui ne s'en fait pas », qui n'a nul souci du lendemain, qui se fie à la générosité de la communauté. « Pourquoi tant nous préoccuper de l'avenir, pourquoi nous assurer contre la maladie, pourquoi disposer d'un petit pécule, pourquoi économiser afin d'avoir notre maison ? Quoiqu'il arrive l'Etat a le devoir de nous protéger, de nous aider, de nous tirer de misère. » Nous entendons encore de tels raisonnements très pratiques pour justifier les plaisirs, les dépenses inconsidérées, la grande vie. Mais il y a aussi l'homme qui ne gagne pas assez, qui trime et ne vit normalement qu'avec l'appoint du gain de son épouse. Il serait intéressant d'établir, par une enquête véridique, des statistiques sur les salaires réels de chacun. Nous serions assez étonnés.

Nous trouvons aussi ces deux sortes de communes. Celles où l'on ne s'inquiète pas des déficits chroniques, où l'on continue de dépenser gros en se disant que la compensation financière rétablira l'équilibre et celles qui, malgré leur meilleure volonté, ne bouclent pas leurs comptes sans reliquat passif. L'Etat devrait, si possible, faire une distinction. Mais nous effleurons là un point extrêmement délicat, celui de l'autonomie des communes. Gardons-nous d'y toucher afin de conserver, de maintenir intacte cette âme du village, cet esprit suisse si bien exprimé dans les vers du poète romanche :

Voici mon roc, voici ma terre  
J'en suis le seul maître ici-bas.

### *Pourquoi pas l'étude du milieu économique !*

Par l'étude du milieu économique de chaque localité il serait possible d'éviter le danger que nous signalons plus haut. En effet, la compensation financière se révélera insuffisante si pour le village, qui



doit remonter la pente, on n'accorde que des subventions ou l'un ou l'autre avantage. Lors de l'application du plan d'extension des cultures, les experts dressèrent pour chaque commune le cadastre agricole qui permettait de connaître toutes les possibilités, les moyens de cultures, les qualités du sol, les animaux, les machines, outils à disposition, le genre d'élevage, etc. Les obligations de culture dépendèrent de ce cadastre et sans trop d'aléas furent exécutées, parce qu'exécutables.

Il serait possible d'arriver à une pratique semblable pour l'avenir économique des communes. Sans aucun dirigisme, mais simplement par une étude de la situation, des possibilités économiques, financières de la main-d'œuvre à disposition, des moyens de transport, des voies de communication, nous sommes d'avis qu'une orientation de l'industrie, du commerce, serait avantageuse pour tout le canton.

Dans quelques cantons, il existe un office économique chargé de ces études. Nous savons qu'il travaille avec succès. De même nous ne manquons pas d'économistes, capables de mener à bien une telle étude. Pourquoi ne pas la leur confier? Quand une région se dépeuple, cherchons-en les raisons, parons à ce drame, à peine perceptible mais implacable, de la commune qui, petit à petit, éteint ses foyers.

#### *Pour un concept d'hommes libres*

Une loi sur la compensation financière risquera-t-elle de ranimer la discussion ville-campagne. Nous ne le pensons pas. Aujourd'hui la compensation est de l'ordre de 4,5 millions. Ce chiffre sera doublé, mais il ne constituera que le 4 à 5 % de la totalité des impôts de l'Etat et des communes.

Plus important est le principe, dont l'application intégrale peut nous mener très loin. Mais le législateur devra se demander si ce principe est juste. Il en conviendra sans peine qu'il soit de la ville ou de la campagne. Il en sera d'autant plus convaincu en sachant que les communes fortes, principalement les villes, continueront d'être des centres d'attraction, des centres vitaux pour l'avenir du pays.

Le problème doit être envisagé sous un angle plus élevé que celui ville-campagne. La Suisse ne subsistera que par des communes prospères, capables de remplir leur mission. La Suisse, a-t-on dit, est le pays des communes. Oui, avec raison, et si au cours des siècles notre démocratie a subsisté, s'est affirmée, nous le devons à l'existence de nos communes.

Durant la seconde guerre mondiale a paru l'émouvant récit de John Steinbeck : *Nuits sans lune*. C'est l'histoire de l'invasion allemande, de la résistance, jour après jour, d'une commune norvégienne incarnée par son maire, par son conseil municipal, qui ne se soumettra jamais à l'ennemi, parce qu'il représente *la commune*. Mais le maire est arrêté. Il sera fusillé. Avant de mourir il a une dernière conversation avec son épouse.

Mme Orden dit à son mari :

— Mais ils ne peuvent pourtant pas arrêter le maire.

Orden lui sourit.

— Mais non, dit-il, ils ne peuvent pas arrêter le maire. Le maire est un concept d'hommes libres ; il survivra à toutes les arrestations.

*La commune toute entière est un concept d'hommes libres. Elle survivra à toutes les arrestations.* C'est dans cet esprit qu'il faut envisager l'avenir de nos communes, construire avec solidité.

Herbert LANDRY.