

**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:** 39 (1968)

**Heft:** 3

**Artikel:** Deux nouvelles lois cantonales et leurs incidences sur les finances communales

**Autor:** Morand, Georges

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-825217>

### **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:** 22.01.2025

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

# Deux nouvelles lois cantonales et leurs incidences sur les finances communales

par Georges MORAND, député,  
président de la Commission des affaires communales de l'ADIJ

Les deux nouvelles lois dont il est question ont été acceptées en première lecture, sans grandes modifications, par le Grand Conseil, à la session de février 1968. Il s'agit :

- de la loi portant modification des prescriptions relatives aux subventions et aux redevances ;
- de la loi sur les finances de l'Etat de Berne (loi administrative).

Il n'est pas difficile de découvrir les causes de la naissance — simultanée — de ces deux projets de réforme financière qui ont agité les langues et les plumes des commentateurs et des chroniqueurs de tous les azimuts du canton : depuis quelques années, les finances de l'Etat se détériorent, les déficits augmentent, l'avenir s'annonce plus sombre encore puisque, si un remède n'est pas trouvé, il manquera chaque année de 70 à 100 millions de francs à l'Etat pour boucler ses comptes.

En conséquence, la Direction des finances, le Gouvernement, poussés aussi par de nombreux cris d'alarme parlementaires, ont décidé de réagir et de parer au pire en proposant la révision de la législation existante en matière de subventionnement et de redevances, avant d'envisager — et pour l'éviter si possible — une augmentation de la quotité d'impôts, augmentation qui serait une solution de facilité impopulaire parce que n'encourageant pas en réalité l'économie des deniers publics. Nous ne pouvons qu'applaudir.

\* \* \*

La modification du système, des normes des subventions est la révision de la compensation financière indirecte. Cette compensation indirecte subsistera, mais elle ne permettra plus aux communes à faible capacité financière de construire par exemple des « palais » scolaires sur le dos des communes riches en recevant 75 % de subventions sur le total qu'elles décidaient, sans limite, pendant que les communes à grande capacité financière devaient le plus souvent se contenter de constructions beaucoup plus modestes parce que les subventions de l'Etat ne couvraient que 5 %. Il y a eu des exagérations. On a profité, abusé de la législation existante en construisant par exemple des écoles secondaires de cinq classes pour 3 millions de francs lorsqu'un million aurait suffi.

Avant que le projet de loi qui nous occupe ait été soumis au Grand Conseil, rappelons qu'un décret entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1968 a mis fin aux extravagances, aux frais de l'Etat, c'est-à-dire indirecte-

ment sur le compte des communes à forte capacité financière, auxquelles nous avons assisté en matière de constructions scolaires. Un plafond a été fixé pour chaque type de bâtiment. Si les communes veulent le dépasser, elles supporteront la totalité du dépassement, l'Etat n'accordant les subventions que sur le maximum fixé par le décret en question.

Mais il n'y a pas que les constructions scolaires qui ont drainé les millions de l'Etat. Il y a tous les autres secteurs des dépenses publiques. La nouvelle loi intervient partout où c'est nécessaire et possible.

\* \* \*

On a maintes fois lu ou entendu dire que l'Etat, pour redresser sa situation financière, propose tout simplement de rejeter sur les communes une grande partie des tâches qui lui incombent. Ce n'est pas exact. La nouvelle loi sur les subventions et les redevances propose une répartition plus équitable et plus saine des charges entre le canton et les communes, et entre les communes elles-mêmes. En instituant un régime financier adapté aux exigences actuelles, le canton incite du même coup les communes à repenser tout le problème de leurs investissements, et cela sur de nouvelles bases et de nouvelles conceptions. Le peuple en général, et le contribuable en particulier, applaudira, car rien ne serait plus impopulaire qu'une augmentation de la quotité de l'impôt cantonal sans qu'un réel effort ait été fait dans le sens des économies possibles, sans toutefois nuire au programme des réalisations nécessaires.

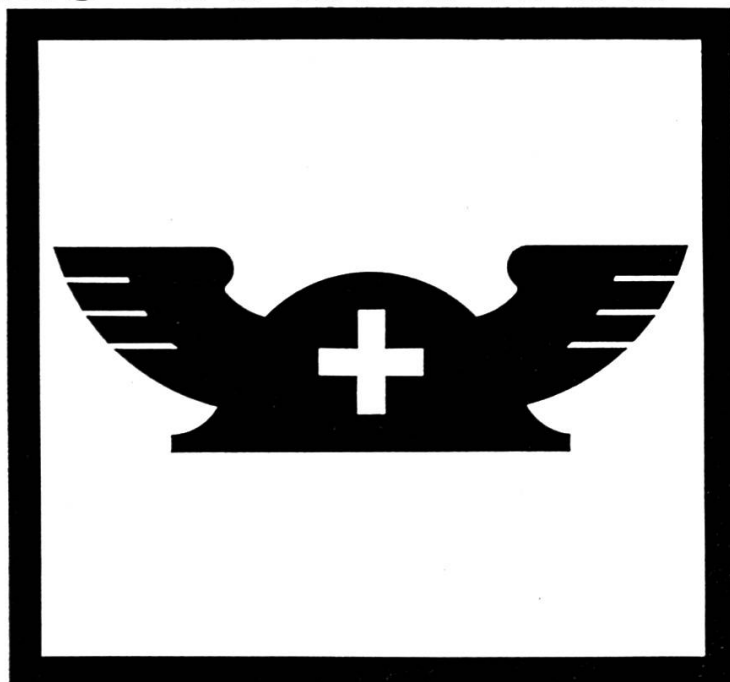
Dans son rapport accompagnant le projet de loi sur les subventions, la Direction des finances déclare que, dans le domaine public comme dans le secteur privé, une évolution économique réjouissante a permis d'audacieuses réalisations, et que pendant une quinzaine d'années on a promulgué de nombreuses lois sans se rendre compte suffisamment de leur portée. A cause de ces lois qu'il faut maintenant modifier, l'Etat a vécu constamment au-dessus de ses moyens ; il a dépensé plus qu'il n'encaissait. Et ce qui est plus grave encore, c'est que sur la base de ces lois imprévoyantes, l'Etat a contracté des engagements auxquels il ne pourra plus faire face si un coup de frein n'est pas donné. Si l'on rappelle que des subventions accordées obligatoirement en 1967 ne seront versées totalement qu'en 1976, faute d'argent, et que pendant ce temps la commune bénéficiaire doit payer les lourds intérêts de l'emprunt inévitable, on comprendra qu'il est urgent de remédier à cette situation anormale.

\* \* \*

La place nous manque pour entrer dans les détails des deux nouvelles lois. En restant dans les généralités, au sujet de la loi sur les subventions, relevons ce qui intéresse plus particulièrement les communes :

**Droit aux subventions :** L'article 5 prévoit la limitation, par le Grand Conseil, des promesses de subventions. Ces promesses ne pourront pas dépasser annuellement la capacité financière de l'Etat. Cha-

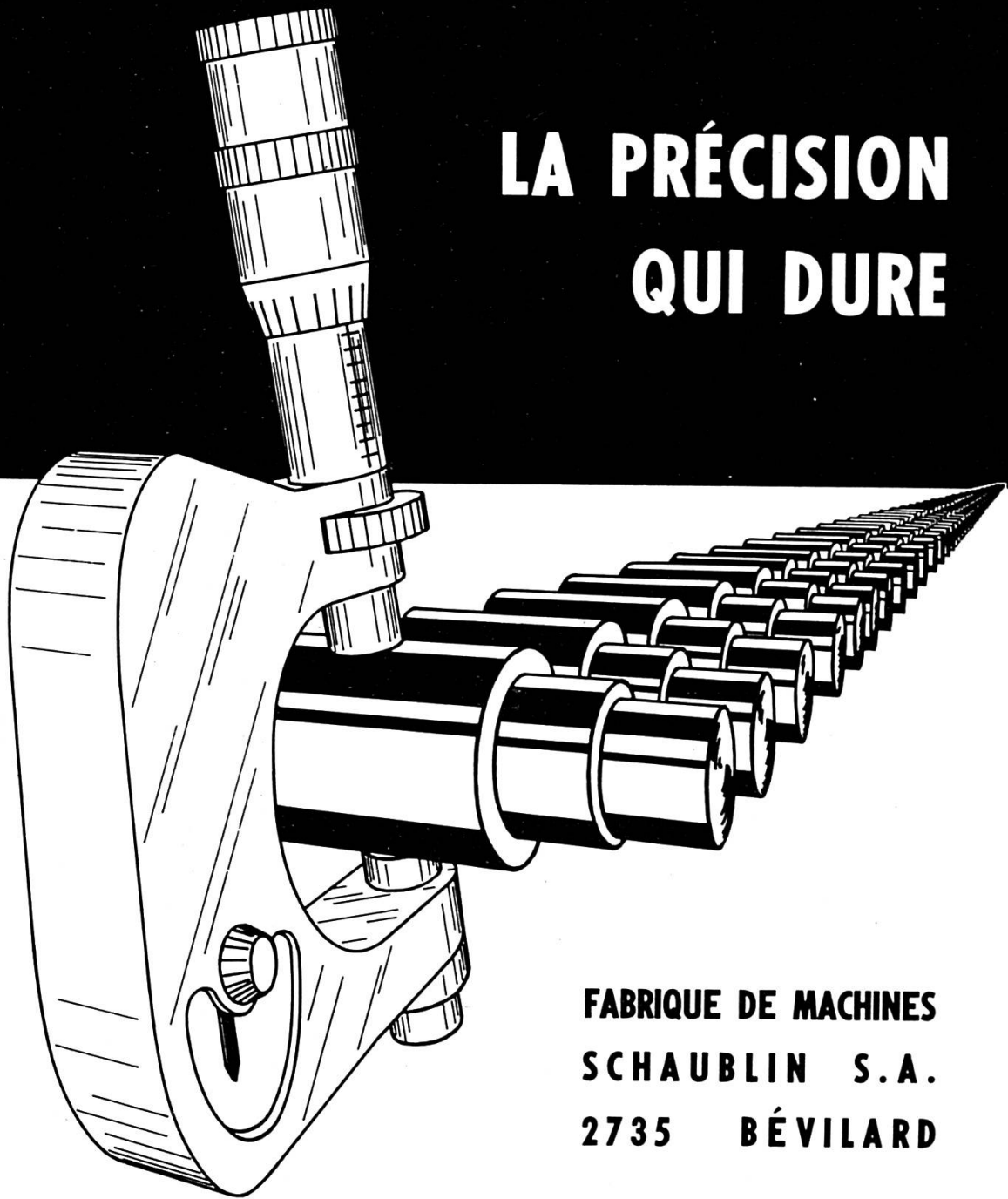
# Foire Suisse Bâle 20-30 avril 1968



L'industrie suisse vous présente dans 25 halles et 27 groupes la gamme de ses produits de qualité. Cartes journalières Fr. 5.-, ne sont pas valables les 24, 25, 26 avril, journées réservées aux commerçants. Les billets de simple course sont valables pour le retour dans les six jours; ils doivent toutefois être timbrés à la Foire. En 1968: participation des groupes machines pour le travail des métaux et électrotechnique industrielle

# SCHAUBLIN

LA PRÉCISION  
QUI DURE



FABRIQUE DE MACHINES  
SCHAUBLIN S.A.  
2735 BÉVILARD

que année, l'Etat n'aura donc plus qu'à traiter les demandes de subventions qui auront trouvé place dans les limites fixées ; il ne sera plus obligé légalement d'accorder des subventions lorsque sa situation financière imposera une limite. Le droit des bénéficiaires est ainsi limité.

**Hôpitaux :** En attendant les résultats de la planification hospitalière à l'étude, il a été nécessaire de faire figurer dans la nouvelle loi une réglementation transitoire. Dès 1969 les communes seront appelées à participer plus fortement au versement de subventions à l'Hôpital cantonal de l'Ile. Le système par tête d'habitant est abandonné. Sera prise en considération la capacité contributive ; quatre septièmes des charges seront à supporter par le canton, trois septièmes par l'ensemble des communes. En ce qui concerne les hôpitaux de district et autres établissements hospitaliers d'utilité générale, 3 à 7 francs par 100 francs de capacité contributive seront demandés à toutes les communes du canton. Les trente-neuf communes qui n'ont rien payé sous l'ancien régime seront soumises aux mêmes obligations que les autres. Le détail d'exécution et le montant des charges seront fixés par voie de décret. Quant aux frais d'exploitation de nos trois grands hôpitaux psychiatriques (Bellelay, Waldau, Münsingen), de la clinique pour épileptiques de Tschougg et de la maternité cantonale, les communes seront appelées à supporter les trois septièmes du déficit global, soit environ 4,5 millions de francs en 1969 sur 10,7 millions de francs de déficit. Pour les communes, cela représentera une contribution de 2 à 6 francs pour 100 francs de capacité contributive.

Au sujet des éventuels découverts de frais d'exploitation des hôpitaux de district, disons encore qu'ils seront à la charge des communes responsables de ces hôpitaux. De plus, l'article 10 ter donne à l'Etat les moyens d'obliger, si besoin est, les communes à participer à une organisation hospitalière. Quant au subventionnement des nouvelles constructions hospitalières, il est également modifié. Le minimum légal de 40 % est supprimé. Dans chaque cas seront prises en considération la capacité financière des communes et la capacité financière du canton.

**Ecoles :** La charge de l'ensemble des communes pour les traitements du corps enseignant sera un peu augmentée. Ancienne répartition canton/communes : 50 : 50 %. Nouvelle répartition : Etat :  $\frac{3}{7}$  ; communes :  $\frac{4}{7}$  ; ce qui représente une charge supplémentaire de 8,8 millions de francs pour les communes. Quant au classement des communes, il sera revu tous les trois ans et non plus tous les six ans. Constructions scolaires : nous en avons parlé plus haut. Mais la nouvelle loi prévoit une nouvelle réglementation à ce sujet. Elle est à l'étude. Quant aux logements du corps enseignant, des subventions ne seront plus accordées qu'aux communes particulièrement obérées. Bibliothèques scolaires : l'Etat ne sera plus tenu de verser des subventions aux communes financièrement fortes.

**Protection civile et routes communales :** Les subventions pour ces deux secteurs de dépenses seront calculées selon les dispositions relatives à la péréquation financière. L'importance de la contribution cantonale à l'entretien des routes nationales urbaines n'est plus fixée par la nouvelle loi, qui parle de subventionnement équitable seulement.



**Œuvres sociales :** Selon la loi actuelle, l'ensemble des communes supporte les  $\frac{3}{10}$  des dépenses sociales soumises à répartition, et le canton les  $\frac{7}{10}$ . La nouvelle loi propose  $\frac{5}{10}$  et  $\frac{5}{10}$ . En 1965, cette nouvelle répartition aurait économisé 10 millions de francs à l'Etat. Il semble que la nouvelle répartition 50 : 50 n'abuse pas des possibilités des communes financièrement fortes.

**Enseignement professionnel :** Les dispositions relatives à la compensation financière seront désormais applicables aux subventions à la construction pour l'enseignement professionnel.

**Impôts :** L'article 19 prévoit la possibilité d'introduire, par décret, la perception par tranches, ce qui éviterait à l'Etat d'emprunter sur compte courant à haut taux d'intérêts pour les dépenses courantes en attendant la rentrée des impôts qui aujourd'hui n'a lieu qu'une fois par année.

**Emoluments et autres redevances :** La nouvelle loi intervient aussi au sujet des émoluments de l'administration, de la justice, etc. Les redevances pour droits d'eau seront probablement augmentées de 6 fr. à 12 fr. 50, ce qui vaudrait un rendement supplémentaire de 2 millions de francs à l'Etat.

**Taxes des chiens :** Elle pourra être élevée à 50 fr. par les communes (ancienne limite : 20 fr.).

\* \* \*

Il est incontestable que la nouvelle loi sur les subventions et les redevances reposera le problème financier des communes. Leurs charges seront sensiblement accrues. Néanmoins, elles disposent en général de possibilités de perception nouvelles que le canton n'a plus. Par ailleurs, elles ont la faculté de se grouper régionalement pour l'accomplissement de certaines tâches et selon des conceptions et des techniques nouvelles offrant toutes les garanties nécessaires et qu'il faudra bien adopter. C'est ainsi seulement qu'elles réduiront des frais qu'un individualisme trop rigide a démesurément multipliés ces dernières années. Ce sujet de la collaboration intercommunale est à l'ordre du jour de la Commission des affaires communales de l'ADIJ qui vient de compléter sa formation par des spécialistes dont les conseils et la collaboration sont indispensables à l'accomplissement de la tâche qu'elle s'est fixée. Précisons que M. Monnat, inspecteur de la Direction des affaires communales, a accepté de faire partie également de cette commission.

\* \* \*

La deuxième lecture de la loi sur les subventions et redevances qui aura lieu probablement à la session de mai 1968 peut encore apporter des modifications. Mais celles-ci ne seront pas importantes. Par ailleurs, les détails d'application seront fixés par des décrets ; le Grand Conseil a demandé que les principaux d'entre eux soient rédigés pour la session de mai également. Si aucune complication n'intervient, la votation populaire aura lieu cette année encore, ce qui veut dire que la nouvelle loi sur les subventions et les redevances entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1969. Il en est de même pour la loi sur les finances de

l'Etat, loi qui établit sous une forme impérative les principes les plus importants qui président à la gestion des finances de l'Etat.

\* \* \*

La loi sur les finances de l'Etat est une loi administrative. Elle ne s'adresse pas au simple citoyen, ni aux communautés subalternes. Elle a un caractère interne et illustre le principe de droit public selon lequel l'organisation et les fonctions de l'Etat en matière financière doivent faire l'objet d'une réglementation légale.

Du rapport de la Direction des finances, il est intéressant de citer ceci : « Dans le compte d'Etat de 1938, les dépenses s'élevaient au total à 172 millions de francs ; en 1966, elles avaient quadruplé (682 millions), et on a tout lieu de penser qu'en 1968, elles seront de l'ordre de 750 millions. La maîtrise d'une telle masse financière exige la mise en place d'un contrôle des finances efficace et qui s'étende à tous les secteurs de l'administration financière. »

La nouvelle loi sur les finances insiste donc particulièrement sur le contrôle financier. Un organisme sera créé. Il jouira d'une grande indépendance et pourra intervenir partout, contrôler le bon usage des deniers publics, faire la chasse aux exagérations, signaler les abus manifestes. Il pourra même intervenir dans les bureaux de l'administration cantonale s'il constate que le travail n'y est pas rationnel, ou les effectifs trop grands, etc. Deuxième point important de cette nouvelle loi : la planification financière. Elle impose l'établissement d'un plan financier à court terme et d'un plan à long terme. Il ne sera plus possible de promulguer une loi de subventionnement sans disposer des ressources nécessaires. Il s'agit d'une innovation capitale. Elle supprime également les budgets spéciaux qui étaient un moyen utilisé pour dissimuler certains déficits. Quant aux crédits supplémentaires, c'est-à-dire pour des dépenses non prévues au budget ou des dépassements de crédits y figurant, il ne sera plus si aisé de les voter ou de les obtenir. Il y aura des enquêtes. Cette loi administrative vient heureusement compléter celle concernant les subventions et les redevances, et démontrer que le gouvernement est bien décidé à tout mettre en œuvre pour assainir les finances de l'Etat. Le Grand Conseil y est aussi décidé. L'effort demandé aux communes est important, mais nous ne doutons pas que chacune d'elles le fera et qu'ainsi sera affermie la confiance des contribuables en la gestion des finances publiques, confiance que ces dernières années avait ébranlée.

G. M.

## BIBLIOGRAPHIE

Le service bibliographique de l'ADIJ, consacré essentiellement à l'économie, à la protection de la nature et du patrimoine, à l'aménagement du territoire, peut être consulté gratuitement par tous les membres et abonnés de l'ADIJ.

Adresse postale : M. Hubert Boillat, 5, rue Dr-Tièche, 2732 Reconvilier, tél. (032) 91 23 20 ou 91 29 79.