

Urs Gasche

Directeur des finances du canton de Berne

(la version orale fait foi)

Assemblée générale de l'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises

Allocution tenue le 15 mai 2004 à Steffisbourg

Madame la présidente,

Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie cordialement de votre invitation à laquelle répons avec plaisir. C'est une joie pour moi de participer à votre assemblée annuelle et je vous prie d'accepter les vœux les meilleurs du Conseil exécutif bernois.

Dans ma fonction de directeur des finances, j'ai des contacts réguliers et étroits avec les représentants des communes bourgeoises, qui forment à Berne une institution que j'ai appris à bien connaître. J'aborde ici dans un premier temps le développement des communes rurales bernoises pour terminer sur la politique financière cantonale.

Développement des communes rurales bernoises

Quiconque veut étudier les origines de l'organisation des communes dans le canton de Berne doit d'emblée constater que LA commune bernoise en tant que telle n'existe pas. La diversité de notre canton, sa topographie et la densité de sa population ont conduit à un développement des communes très différent selon les régions. Les formes de croissance des zones alpines et préalpines ne sont de loin pas les mêmes que dans le Mittelland.

Arrêtons-nous cependant aux points communs. Jusqu'au XIX^e siècle, les *communes paroissiales* ont formé dans l'Etat de Berne l'unité la plus basse au sein de l'autorité exerçant son influence dans l'administration locale. Dans la foulée de la Réformation et de la création des consistoires («Chorgerichte»), les notions ecclésiastiques et séculières se sont de plus en plus rapprochées. La paroisse («Kirchspiel») ou

«Kirchhöri», suivant la dénomination en usage, a gagné de plus en plus d'importance, non seulement en tant que circonscription religieuse, mais en tant qu'unité politique.

Le pasteur, dans sa fonction de prolongement du gouvernement – ses autres devoirs spirituels mis à part – se fait l'interprète, dans sa paroisse, des proclamations des autorités, tout en étant gardien des mœurs, supérieur des écoles et fonctionnaire de l'Etat civil.

Hormis les communes paroissiales, les *communes rurales* ont grandement contribué à l'établissement de nos règlements municipaux actuels. Les communes rurales n'étaient à l'origine rien d'autre que des associations coopératives faisant usage des communs (Allmend) ou de la forêt, tout en veillant à l'organisation du travail agricole et de l'entretien des bâtiments publics. La propriété foncière décide de l'appartenance à la «corporation». Les paysans propriétaires de leurs terres se partagent les charges les plus importantes du village pour former en quelque sorte une «aristocratie terrienne».

La Réformation a pour effet non seulement de renforcer le pouvoir de l'Etat, mais aussi d'asseoir l'indépendance des communes. Si les communes rurales étaient jusque-là principalement des associations d'usagers, l'Etat leur octroie toute une série de tâches qui étaient alors confiées à l'Eglise, comme par exemple l'assistance des indigents ou la tutelle.

L'invasion des troupes françaises et la fin de l'Ancien Régime, en 1798, ont pour conséquence d'entièrement modifier les modalités communales. Les notions de *liberté*, *d'égalité* et de *fraternité* déterminent désormais la scène politique. Après la législation de l'Helvétique, une différence est pratiquée entre *commune politique*, qui réunit tous les citoyens actifs, et les *participants aux biens communaux*: Les communes politiques se voient attribuer toutes les tâches publiques, les mêmes, approximativement, que celles des communes d'habitants d'aujourd'hui.

Les participants aux biens communaux s'en voient attribuer l'administration, avec celle du fonds des pauvres, dans un esprit qui correspond à la gestion des communes bourgeoises actuelles. Nombreux sont les historiens qui voient la réglementation communale de l'Helvétique comme étant l'acte de naissance de l'ordre juridique

d'aujourd'hui. Karl Geiser, historien du droit, est plus nuancé en affirmant: «Ces réglementations, qui sont demeurées peu d'années en vigueur, sans même avoir été appliquées de manière conséquente, ne sont toutefois pas demeurées sans effet sur la conception des lois futures.»

A l'instar de la législation de l'Helvétique, la Constitution libérale de 1831 prévoit une séparation entre communes d'habitants et communes bourgeoises.

Au lieu de créer une situation sans ambiguïté, la Loi sur les communes de 1833 s'arrête en chemin, puisqu'elle renonce à pratiquer une scission claire entre les biens communaux.

Les indécisions juridiques concernant la fortune entre les communes d'habitants et les communes bourgeoises n'ont été aplanies qu'en vertu de la loi sur les communes de 1852, tout en conduisant, à de nombreux endroits, à des querelles portant sur des décennies.

Par ailleurs, on peut considérer comme une erreur le fait de croire que la nouvelle législation serait capable de résoudre tous les problèmes locaux en suspens. En théorie, la séparation entre communes d'habitants et communes bourgeoises a bien été effectuée. En pratique cependant, les anciennes structures rurales ont souvent perduré. Ludwig Albrecht Otth, préfet de **Fraubrunnen**, écrit notamment dans son rapport officiel, en 1840: «Les communes ne peuvent pas encore se débarrasser, pour la plupart, de l'habitude séculaire et de l'exercice des dispositifs simples et anciens des communes (...). Les corporations de droit relèvent de l'aristocratie terrienne. Grâce à ses biens, elle a pu acquérir de nombreuses demeures seigneuriales et élargir ainsi sa puissance sur de nombreuses communes, de manière autonome et dans tous les domaines.»

Situation financière des communes bourgeoises bernoises

Je me permets d'aborder la situation financière des communes bourgeoises bernoises.

Considérant la brève phase de la République helvétique (1798-1803), on peut dire que dans l'Etat de Berne, une claire séparation a été introduite entre communes d'habitants et communes bourgeoises, à partir de la Constitution libérale de 1831. A ce moment-là

cependant, le canton n'exigeait pas encore de partage des biens entre les deux communes.

La Constitution «radicale» de 1846 a cependant déclenché une nouvelle phase du développement des communes bernoises. L'article 69 prévoit de permettre aux «communes, bourgeoisies et autres corporations (...) de conserver leur fortune en tant que biens personnels». En conséquence, la nouvelle loi sur les communes du 6 décembre 1852 contient des indications précises sur le partage des biens publics.

Après ce partage, les communes bourgeoises encore existantes ont reçu l'administration de l'assistance des indigents et de la tutelle pour leurs membres, l'autorisation d'accorder le droit de cité, ainsi que la tenue du registre des bourgeois. Les frais de ces tâches administratives ont dû être imputés aux revenus de leur fortune, le reste de l'administration locale étant du ressort de la seule commune d'habitants qui avait également la souveraineté fiscale du territoire. Les lois communales décrétées depuis (1917, 1973 et 1998) n'ont rien changé de fondamental à cette situation.

La situation financière des communes bourgeoises est dès lors caractérisée par le fait que:

- contrairement aux communes d'habitants, elles n'ont pas le droit de prélever des impôts et que
- leurs dépenses ne peuvent être supportées que par les revenus de leur fortune.

Cette règle oblige les communes bourgeoises à gérer un budget avec les moyens à disposition. Je peux ainsi tirer quasiment une parallèle avec la politique financière actuelle du canton où ce principe, du moins dans le passé, n'a pas toujours été forcément suivi.

Politique financière actuelle du canton

Vous le savez, l'assainissement du budget cantonal est un défi essentiel à relever pour le Gouvernement comme pour le Parlement. En dépit des succès obtenus dans le domaine de l'assainissement, la dette est demeurée élevée au cours de ces dernières années. Elle se monte actuellement à 10 milliards de francs, ce qui présente, vu les

intérêts en augmentation, un risque non négligeable sur le plan de la politique financière.

Il va de soi que ces efforts d'assainissement doivent se poursuivre à l'avenir. Une condition sine qua non est à mon avis un budget solide. C'est ainsi que l'Etat pourra remplir ses tâches essentielles, à l'avenir également, de manière aussi à conserver la confiance que l'on a dans l'économie bernoise. La politique d'assainissement ne saurait donc se suffire du slogan de l'épargne à tout prix. L'assainissement budgétaire de l'Etat doit également donner l'assurance à long terme d'une offre de services étatiques bien définie dans un esprit de développement économique, car seule une bonne santé financière permet le maintien et l'essor de toute marge de manœuvre politique. Dans cet ordre d'idées, la réduction de la dette n'est pas une fin en soi, mais la condition de la prospérité durable de notre canton.

Je suis convaincu qu'il est temps de se reporter aux efforts d'assainissement accomplis ces dernières années, afin de voir si toutes ces tâches sont aujourd'hui réalisables, dans leur étendue comme dans leur portée, tout en se posant la question de leur faisabilité sur le plan financier.

Dans le cadre des précédents projets d'assainissement, la règle a voulu que l'on fixe directement quelles étaient les prestations de l'Etat auxquelles on devait renoncer. Le mot d'ordre était donc: «où peut-on épargner?». Concrètement, cela signifiait que le gouvernement devait mener ses projet d'épargne avec les directions des départements qui avaient le devoir de les appliquer du mieux qu'elles pouvaient.

A l'avenir, contrairement à ce qui s'est fait par le passé, il s'agira d'abord de se poser la vraie question politique: «quel Etat voulons-nous?». D'emblée, il faut donc se demander quelles sont les prestations étatiques que nous devons vraiment conserver.

Une autre question sera: «quel Etat avons-nous?». De la confrontation de ces deux questions résulte la solution, à savoir quelles sont les prestations étatiques qui ne sont plus souhaitables et devraient dès lors être supprimées. Il s'agit d'une approche plus holistique que ciblée du problème.

Répondre à ces questions fondamentales demande, selon l'Exécutif, une participation rapide et ferme du Grand Conseil, des partis et des associations, puisque nous devons en fin de compte trouver des majorités politiques aptes à prendre de difficiles décisions. Préparer, décider et créer des solutions qui puissent rallier la majorité demandent de surcroît, le Gouvernement en est convaincu, plus de temps qu'un ensemble de mesures d'assainissement traditionnelles. Les travaux de cet axe prioritaire sont donc à séparer, dans leur approche et leur conception, du dispositif budgétaire habituel et des projets de planification annuels.

En conclusion, je me dois de relever que la diversité de la demande de prestations à l'Etat est sans limites. Comme de tout temps, on exige du canton de bonnes prestations, donc qu'il aménage et gère les écoles, les universités et les hôpitaux, construise des routes, encourage la recherche et les technologies, crée les conditions nécessaires à la croissance économique, veille à la protection de l'environnement, assure l'emploi et la formation, soutienne la culture, le sport, les secteurs économiques particuliers, les sociétés et les associations. Mais on exige également du canton qu'il assure l'ordre et la sécurité, que ses tribunaux protègent les droits des particuliers dans les meilleurs délais et qu'il bâtisse un réseau de prestations sociales pour les personnes nécessiteuses ou tombées dans le besoin.

On attend aussi la poursuite de l'allègement budgétaire cantonal quant aux dépenses, une large démantèlement de la dette et la baisse des impôts. Je pense qu'il faut dépasser ces rapports de force.

Mesdames et Messieurs, je termine mon tour d'horizon sur l'évolution de ce canton, des communes rurales bernoises à la politique financière actuelle. Je vous souhaite une très agréable assemblée générale.

UG, 8 mai 2004

Traduction: Anne Wilhelm