

# Essai de comparaison des comptes de quelques communes jurassiennes

Autor(en): **Schindelholz, Roger**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **35 (1964)**

Heft 7

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-825368>

## **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.

# Essai de comparaison des comptes de quelques communes jurassiennes

Il nous a semblé intéressant de procéder à une étude comparative des comptes des communes de Delémont, La Neuveville, Moutier, Porrentruy et Saint-Imier. Cette étude comparative porte sur 1962 et nous avons dû procéder à un regroupement, à un épurement des comptes. Il n'y a en effet pas toujours similitude dans la manière de présenter les comptes de résultats et particulièrement les comptes du bilan.

Nous verrons successivement trois points :

- I. Théorie résumée de la comptabilité publique.
  - II. Comparaison des comptes de gestion.
  - III. Comparaison des comptes du bilan.
- Conclusions.

## I. Principes théoriques

La comptabilité, dans sa conception pratique, n'est pas différente au stade administratif de ce qu'elle est dans l'entreprise commerciale ; alors que l'entreprise privée est axée vers le gain, l'entreprise publique l'est sur la consommation et la répartition. La comptabilité d'une entreprise privée doit déterminer le gain et ses causes ; la comptabilité publique doit montrer l'utilisation des fonds de la communauté. Mais les principes comptables restent les mêmes. Ces dernières années, une modification semble se faire dans les comptabilités publiques. Alors que ces comptabilités sont restées pendant très longtemps archaïques, procédant encore par l'utilisation des principes de la comptabilité dite en parties simples, on assiste à présent à une grande modernisation de tout l'appareil comptable. L'utilisation des cartes perforées en particulier permet une grande rationalisation du travail comptable et une simplification dans la présentation des comptes. Mais trop souvent encore l'empirisme et les méthodes à la petite semaine règnent dans les comptabilités publiques. Chaque commune en effet pratique selon les exigences du moment. Les responsables des comptes municipaux, devant la lourde responsabilité et la complexité des problèmes quotidiens, n'ont que le temps de parer au plus pressé et de faire ce qui a toujours été fait, en apportant parfois une amélioration empirique. La coordination est insuffisante ; une formation et des directives précises éviteraient souvent une trop grande fantaisie.

Dans toute comptabilité se distinguent deux sortes principales de comptes : les comptes du bilan, appelés comptes de l'actif et comptes

du passif, et les comptes de gestion. Ces comptes de gestion permettent une subdivision du compte « capital » indiquant la fortune de l'entreprise ou de la communauté. Ce capital représente la différence entre l'ensemble des actifs et l'ensemble des dettes.

Les grands problèmes se posant alors à la communauté comme à l'entreprise privée sont ceux de l'évaluation des actifs en particulier. Ce problème est surtout très important pour une corporation de droit public où l'évaluation doit tenir compte du droit de chaque citoyen d'être renseigné objectivement. Une évaluation d'un immeuble communal à une valeur inférieure à sa valeur réelle fait apparaître une « réserve cachée » très favorable au point de vue comptable, mais cachée tout de même aux yeux du citoyen. Dès lors, quelles bases faut-il adopter pour l'évaluation des immeubles ? Valeur d'acquisition ? Valeur vénale ? Valeur d'assurance ? Valeur comptable ? Valeur cadastrale ?

C'est un exemple des problèmes qui peuvent se poser ; mais notre but n'est pas de résoudre ces problèmes. Cet exemple cependant montre fort bien que de l'adoption de principes comptables uniformes dépendra la valeur d'une comparaison de comptes communaux.

Nous allons procéder tout d'abord à une comparaison des comptes de gestion ou d'exploitation.

## II. Comparaison des comptes de gestion

Nous comparerons les comptes de gestion des cinq communes en cause en tenant compte des valeurs nettes, c'est-à-dire des charges totales moins les recettes.

Certaines communes présentent les comptes de gestion à la manière d'un livre de caisse : recettes et dépenses. D'autres communes, plus fidèles à la théorie comptable en parties doubles donnent au débit les charges (dépenses) et au crédit les produits (recettes).

Nous avons groupé pour les cinq communes les charges en sept classes : administration générale — finances — travaux publics — police — instruction publique — assistance publique — économie publique. Un huitième groupe comprendra les recettes fiscales communales. Nous indiquerons pour tous ces calculs le montant que la somme représente pour un habitant et nous pourrons tirer nos conclusions de ces chiffres, plus représentatifs que les sommes globales.

Pour cela nous tenons compte de la population suivante :

Delémont	10 000
La Neuveville	3 300
Moutier	8 000
Porrentruy	7 800
Saint-Imier	7 000

Total des dépenses nettes pour les sept groupes de charges :

Delémont	2 304 455.81	(230 fr. par habitant)
La Neuveville	884 888.87	(268 fr. par habitant)
Moutier	2 188 358.20	(273 fr. par habitant)
Porrentruy	1 614 844.50	(207 fr. par habitant)
Saint-Imier	<b>2 434 880.03</b>	<b>(347 fr. par habitant)</b>

Reprenons les grands groupes des dépenses.

### 1. Administration générale

Delémont	235 112.95	(23.50)
La Neuveville	159 131.30	(48.—)
Moutier	<b>333 455.95</b>	(41.—)
Porrentruy	329 722.30	(42.—)
Saint-Imier	270 296.18	(38.—)

Les différences sensibles proviennent du contenu de ce groupe de dépenses. Ainsi certaines communes ont porté les charges immobilières des immeubles communaux dans les dépenses administratives.

### 2. Finances

Delémont	<b>525 513.75</b>	<b>(52.55)</b>
La Neuveville	10 337.15	( 3.10)
Moutier	280 760.15	(35.—)
Porrentruy	149 599.15	(19.—)
Saint-Imier	213 497.66	(30.—)

Le chiffre très bas par habitant des charges financières de la commune de La Neuveville provient en partie d'une petite charge financière (intérêt de la dette) et pour une bonne part du rendement des services communaux (électricité, eau, plage) de 157 481 fr. 81. Nous rappelons que les chiffres ci-dessus sont les sommes nettes (total des charges moins les recettes).

### 3. Travaux publics

Delémont	524 572.50	(52.—)
La Neuveville	209 597.70	(63.—)
Moutier	291 228.40	(36.—)
Porrentruy	269 623.55	(34.—)
Saint-Imier	<b>527 433.35</b>	<b>(75.—)</b>

Pour l'année 1962, la Municipalité de Saint-Imier a entrepris de très grandes constructions publiques. Le rapport du Conseil municipal au Conseil général en donne d'ailleurs la liste impressionnante. Ce poste est la raison principale du premier rang occupé par Saint-Imier dans le total des charges.

#### 4. Police

Les chiffres ne sont pas très intéressants et montrent une seule curiosité : la police à Delémont ne provoque pas une charge mais un produit net de 20 000 fr. environ ; cette situation n'a pas duré et les charges de police locale ont fortement augmenté par la suite ; à titre d'exemple, en 1964, Delémont vient d'augmenter de deux le nombre de ses agents de police et le budget prévoit une charge de 35 000 fr.

#### 5. Instruction publique

Delémont	823 439.35	( 82.—)
La Neuveville	410 101.02	(124.—)
Moutier	<b>973 299.95</b>	(121.—)
Porrentruy	601 636.40	( 77.—)
Saint-Imier	956 370.27	<b>(136.—)</b>

Cette comparaison est particulièrement intéressante. On serait en effet tenté de croire que Porrentruy, ville d'études, a les plus grandes charges scolaires en proportion du nombre d'habitants. Or Saint-Imier vient en tête dans cette proportion et en second rang en chiffres absolus. Cette comparaison ne serait plus la même aujourd'hui, l'Ecole d'horlogerie et de mécanique, élevée au rang de Technicum cantonal, ayant été reprise par le canton.

La Neuveville supporte également de grandes charges scolaires proportionnellement à sa population ; nous relevons en particulier que l'Ecole supérieure de commerce de La Neuveville coûte à la commune environ 105 000 fr. alors que le Gymnase cantonal ne représente qu'une charge de 41 000 fr. à Porrentruy.

#### 6. Assistance publique

Delémont	195 818.06	(19.50)
La Neuveville	67 173.90	(20.—)
Moutier	217 355.40	(27.—)
Porrentruy	188 540.60	(24.—)
Saint-Imier	<b>400 901.07</b>	<b>(57.—)</b>

Encore une fois, les grandes charges de la commune de Saint-Imier demandent une explication ; ce montant provient en partie d'une subvention pour construction de maisons locatives et familiales, subvention que l'on ne trouve pas dans le poste des charges sociales en examinant les comptes des autres communes jurassiennes.

Examinons encore les comptes des recettes fiscales des communes ; les sommes que nous indiquons ci-après sont nettes, c'est-à-dire déduction faite des éventuelles restitutions fiscales, contributions à des réserves, etc. Nous avons extrait ces chiffres soit des comptes de « finances », soit des comptes d'imposition séparés.

## Recettes fiscales des communes

Delémont (2,1)	2 650 226.75	(265.—)
La Neuveville (2,2)	910 262.75	(275.—)
Moutier (2,0)	<b>2 972 570.05</b>	<b>(371.—)</b>
Porrentruy (2,2)	1 881 808.75	(241.—)
Saint-Imier (1,9)	2 435 548.50	(347.—)

Le premier chiffre entre parenthèses indique la quotité d'impôt pratiquée dans les communes. Quant à la somme moyenne par habitant, elle ne signifie pas grand-chose en pratique. Il faut en effet examiner quels sont les contribuables, c'est-à-dire si la commune est industrielle, auquel cas les gros contribuables seront les personnes morales. Malheureusement, les comptes communaux n'indiquent pas tous la source des impôts. Les constatations suivantes cependant montrent que le montant d'impôt par habitant n'a pas grande signification :

## Impôts sur le revenu et sur la fortune

	personnes physiques	personnes morales
Delémont	1 614 430.75 (161.—)	147 794.25
La Neuveville	605 745.05 (182.—)	64 855.05
Moutier	<b>1 704 133.95 (213.—)</b>	<b>806 937.85</b>

Dans ces chiffres ne sont pas compris les impôts sur gains de capital, gains spéculatifs, les impôts sur les étrangers, les gains immobiliers, etc.

Moutier vient donc largement en tête pour les rentrées fiscales ; les recettes fiscales provenant des personnes morales montrent le caractère industriel de Moutier où ces personnes morales sont à la source d'une recette atteignant la moitié des recettes fiscales provenant des personnes physiques de Delémont.

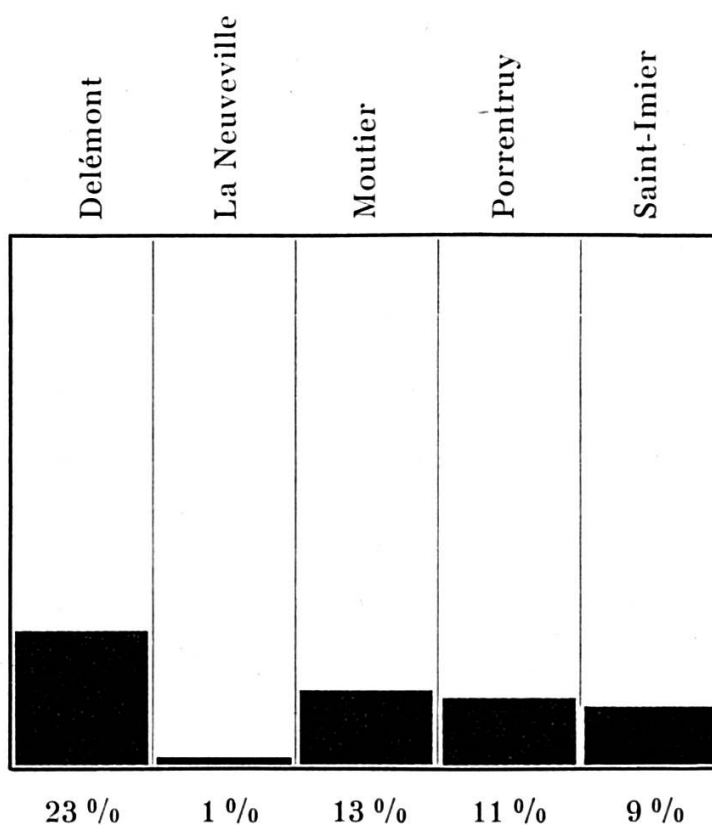
Une fois encore Saint-Imier montre des chiffres qui étonnent : troisième rang des recettes fiscales avec une quotité d'impôt de 1,9. Ici aussi, les personnes morales doivent être un appoint important pour la commune, mais les comptes ne nous permettent pas de connaître le détail.

Nous avons fait jusqu'ici une comparaison horizontale de commune à commune. Considérons un instant pour chaque commune l'importance relative de quelques grandes catégories de dépenses pour l'ensemble des charges.

## Finances

Les charges financières comprennent les intérêts des dettes, les amortissements comptables et les provisions, les frais d'entretien des immeubles, les remboursements des emprunts, etc. De ces charges, nous avons déduit les revenus financiers tels que produits des immeubles, intérêts actifs. Nous avons également sorti des « finances » les revenus fiscaux quand ceux-ci ne faisaient pas l'objet d'un classement à part.

La représentation graphique de ces charges par rapport au total des dépenses nettes permet une vue claire de leur importance proportionnelle. (La hauteur de chaque rectangle représente le total des charges soit 100 0/0) :

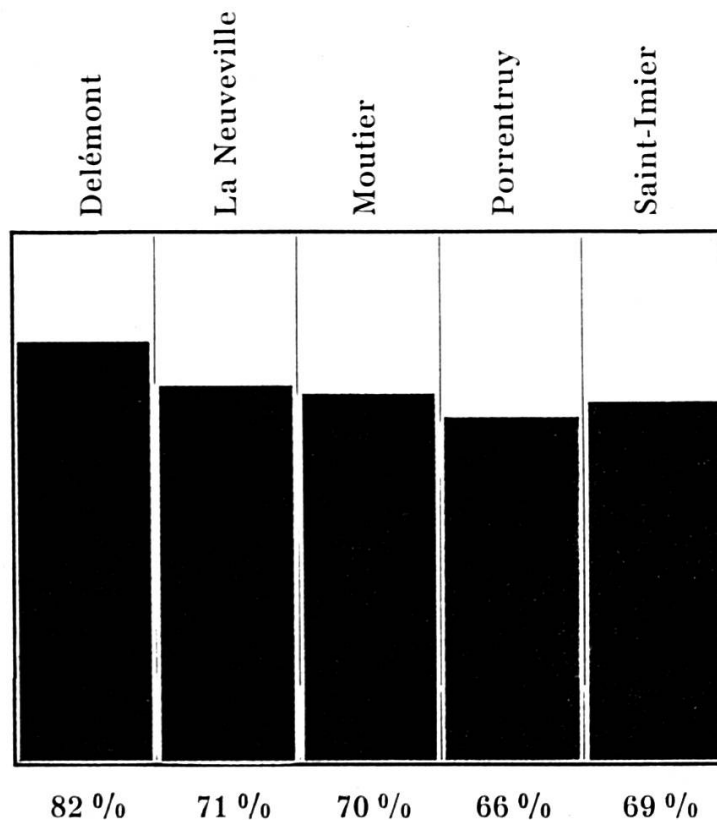


Importance relative des charges financières (en noir) par rapport au total net des charges.

Les pourcentages pour les travaux publics et les dépenses d'instruction publique sont les suivants :

	Travaux publics	Ecoles
Delémont	23 0/0	36 0/0
La Neuveville	24 0/0	46 0/0
Moutier	13 0/0	44 0/0
Porrentruy	17 0/0	38 0/0
Saint-Imier	21 0/0	39 0/0

Groupons encore ces trois grandes catégories de dépenses et reproduisons-les dans un schéma de même forme que le précédent :



Importance relative des « grandes charges » (finances, travaux publics, écoles) par rapport au total net des dépenses.

Ce tableau montre que s'il existe des différences assez sensibles dans l'importance relative de chaque groupe de dépenses d'une commune à l'autre — et ces différences varieront d'année en année et ne montrent pas une situation stable — l'importance des grandes catégories de charges, prises dans leur ensemble, ne varie que peu.

Une telle étude a été faite pour plusieurs années et nous avons constaté que l'importance relative de chaque catégorie de dépenses varie d'un exercice à l'autre. Cela dépend des besoins du moment, d'un grand chantier à ouvrir ou d'une construction scolaire importante. Une plus grande pratique de la provision pour construction future permettrait plus de stabilité comptable. Mais les comptes communaux doivent tenir compte essentiellement du passé et les pratiques comptables ne seraient certes pas du goût de tous les citoyens. Il est cependant regrettable que les corporations de droit public n'aient pas davantage profité des périodes de vaches grasses pour constituer de



telles réserves, le rythme des constructions ne pouvant être accéléré ou ne pouvant précéder les besoins.

Les comparaisons qui précèdent ne doivent donc pas être considérées comme reflétant une situation permanente ; il s'agit bien d'un mode de comparaison comptable des comptes 1962 de quelques communes jurassiennes, à titre d'information.

### III. Comparaison des comptes du bilan

Alors que les comptes d'exploitation représentent les « compteurs » de la fortune dont ils enregistrent les augmentations (produits) et les diminutions (charges), les comptes du bilan montrent la composition de la fortune. Celle-ci se compose d'éléments actifs (ce que la commune possède ou ce qu'on lui doit) et d'éléments passifs (dettes). La différence entre ces **actifs** et ces **passifs** représente la **fortune nette**, qui est un **capital** lorsque les actifs dépassent les passifs et un **découvert** dans le cas contraire. Le **capital** se trouvera donc du côté du passif du bilan pour permettre de balancer ce bilan et de présenter deux totaux égaux.

Ces principes généraux de comptabilité serviront d'introduction à une brève analyse des éléments de la fortune des communes. Indiquons tout d'abord la situation au 31 décembre 1962 des cinq communes en question ici :

	Actif	Passif	Fortune
Delémont	<b>10 534 235.04</b>	<b>7 210 532.90</b>	3 323 702.14
La Neuveville	4 295 733.57	3 794 611.13	501 122.44
Moutier	8 384 205.82	4 512 802.90	<b>3 871 402.92</b>
Porrentruy	3 609 751.75	2 424 051.45	1 185 700.30
Saint-Imier	4 218 029.67	650 095.60	3 567 934.07

Mais ces chiffres n'ont pas grande signification si l'on n'indique pas leurs composants. Une grande fortune comptable peut n'être que théorique si l'évaluation des actifs ne s'est pas faite selon les principes d'une saine gestion. Il est d'autre part sans aucun intérêt d'indiquer les variations de la fortune de chaque commune par rapport à l'exercice précédent, cette variation n'étant — comme pour une entreprise commerciale — qu'un chiffre, qu'un résultat que l'on veut bien montrer. Ce qui compte, c'est le résultat réel, lequel sera décomposé et réduit, dans les limites légales par des opérations d'amortissements, de provision, etc. Le responsable d'une entreprise commerciale dira : « Le résultat étant celui-ci, quelles opérations comptables internes vais-je faire pour obtenir tel résultat ? » Une bonne gestion communale procédera de même. Une grande différence cependant : l'entreprise privée établira ses dépenses en fonction de ses revenus ; la corporation de droit public calculera ses dépenses probables et d'elles dépendront théoriquement ses recettes (impôts par exemple).

En voulant étudier comparativement les **bilans** des communes dont il est question ici, on s'achoppe à un premier obstacle de taille :

la grande différence dans la présentation des comptes de l'actif et du passif, le manque de clarté des termes utilisés, le manque de simplicité. Ces lacunes ne sont pas conformes aux exigences que pose l'article 959 CO pour les entreprises commerciales. Certes, les choses ne sont pas simples ! Mais les communes et les cantons ne pourraient-ils donner l'exemple d'un bilan uniforme, obéissant à un plan comptable ? L'anarchie que dénonce très souvent la presse dans la présentation des bilans des sociétés commerciales en Suisse règne également en matière de comptabilité publique.

En matière de classification des comptes, les communes du canton et le canton lui-même ne suivent pas la pratique suisse consistant à classer les actifs en deux groupes : le patrimoine financier et le patrimoine administratif. Cette division est faite pour certains actifs, en particulier les immeubles que certaines communes ont séparés selon qu'il s'agit d'immeubles administratifs ou financiers. Seule cette terminologie permet d'apprécier l'état de fortune d'une communauté publique car elle découle d'une théorie comptable scientifique. Sans entrer dans les détails comptables, disons que le patrimoine administratif groupe les actifs immobilisés et affectés définitivement à l'exécution des tâches de la commune (ces actifs seront estimés à leur valeur d'usage) et le patrimoine financier est composé des actifs réalisables, disponibles.

Nous tenterons de grouper en quelques comptes les nombreux postes des bilans et nous étudierons l'actif des cinq communes.

Nous distinguerons deux catégories d'actifs : les **actifs circulants ou mobilisés** (caisse, banque, poste, titres, mobiliers, débiteurs, prêts) auxquels on ajoute les « affectations à déprécier » ainsi que les actifs transitoires et les **actifs immobilisés** (immeubles, terrains).

Quelques difficultés se rencontrèrent immédiatement dans cette répartition des actifs :

1. Certaines communes ne mentionnent pas les actifs transitoires alors que ces actifs figurent par exemple à Saint-Imier pour une somme de 10 000 fr. et à Delémont pour 1 515 447 fr. ! Ces actifs fictifs représentent une opération comptable ; par exemple, des charges payées en 1962 mais devant entrer en ligne de compte pour l'exercice 1963. On ressort ces charges des comptes 1962 et on les porte, pour l'établissement du bilan et du compte d'exploitation, dans un compte d'actif transitoire. Il peut s'agir également de produits encaissés et portés en compte en 1962 mais devant entrer dans les produits 1963.
2. Certains comptes sont incompréhensibles pour le lecteur du bilan non avisé ; par exemple, que peuvent représenter des comptes tels que : « Limitation du compte », « Fonds à destination spéciale », « Dettes du fonds d'exploitation » ? Une telle terminologie ou un tel jargon comptable n'est pas fait pour encourager le citoyen à lire le bilan ou les comptes communaux.

3. La comparaison est rendue difficile par la méconnaissance de la valeur exacte de certaines immobilisations amorties complètement et laissées au bilan pour la valeur symbolique de 1 fr. Dans ces cas-là il est encore possible de supposer une valeur vénale, mais tous les bilans ne laissent pas subsister cette valeur comptable symbolique. Les communes enfin ne respectent pas l'article 665, chiffre 4 CO demandant que la valeur d'assurance des actifs qui sont assurés soit indiquée dans le bilan.

Ces quelques exemples montrent avec quelles réserves il faut procéder à une comparaison et de quels éléments comptables il faut tenir compte avant de commenter et d'analyser un bilan. En Suisse, dit-on, on ne fait figurer que ce que l'on veut bien dans les bilans et ce que l'on y met est faux. Cette boutade comporte une bonne part de vérité !

Enfin, la manière de présenter les comptes de la commune de Porrentruy ne nous permet pas de l'incorporer dans cette analyse. Le bilan que présente Porrentruy n'indique à l'actif que les actifs mobilisés tels que caisse, banque, prêts divers et emprunt municipal (?) et au passif le capital (ne correspondant pas à la fortune nette) et les réserves. En revanche, si l'on ne trouve nulle part les actifs immobilisés, le bilan fait une heureuse distinction entre les actifs productifs et les actifs improductifs.

L'analyse à laquelle nous allons procéder est un mode courant d'étude des bilans. Elle permet de déceler le degré d'immobilisation des actifs dans une commune. Pour permettre une telle comparaison, nous allons incorporer les transitoires aux actifs circulants, c'est-à-dire réalisables à court terme.

	Delémont	La Neuveville	Moutier	Saint-Imier
Actifs circulants	32 %	<b>63 %</b>	28 %	34 %
Actifs immobilisés	68 %	37 %	<b>72 %</b>	66 %

Un excès d'actifs réalisables à court terme peut avoir une conséquence sur le rendement, des placements en immeubles étant plus rentables que des placements en carnets d'épargne, comptes courants et éventuellement en titres, car les placements mobiliers d'une commune sont plus souvent des placements d'investissement que de rendement (titres d'entreprises établies sur le territoire de la commune, achat de parts de sociétés, etc.).

Un excès d'actifs immobilisés peut avoir — mais cela essentiellement pour l'entreprise commerciale — une conséquence sur les possibilités de liquidité et il peut également provoquer un certain alourdissement.

Le tableau ci-dessus montre le cas particulier de La Neuveville où les actifs circulants sont plus élevés que les immobilisations, ce qui n'est pas le cas des autres communes. Nous constatons en effet que les immeubles communaux sont portés en compte pour 596 679 fr. 40 seulement. Nous devons ici rappeler notre réserve quant à l'évaluation et à l'amortissement pratiqué jusqu'à ce jour sur les immeubles à

La Neuveville. Nous avons également porté dans les immobilisations une somme de 573 002 fr. représentant des investissements dans des entreprises communales, investissements à long terme. La fortune mobilisée est essentiellement composée de « fonds » particuliers : Ecole primaire, domaine de Champfahy, Château de Schlossberg, etc.

Le citoyen ne peut donc lire la « vérité » dans le bilan dont les éléments exacts ne sont connus que par les « gérants ».

Nous pourrions sur ce même modèle procéder à l'analyse des comptes du passif en divisant ceux-ci en fonds propres (capital, réserves) et en fonds étrangers (emprunts, créanciers). L'étude des fonds étrangers est particulièrement intéressante et permet de voir les dettes à long terme et les dettes à court ou moyen terme. Une telle étude cependant exige l'examen de chaque emprunt. La comparaison enfin des dettes à court terme et des liquidités (actifs mobilisés ou liquidités premier degré) donne une idée des possibilités pour une commune de faire face aux échéances sans recourir à de nouveaux emprunts. Pour cet examen, il faudrait alors tenir compte encore des recettes courantes de chaque exercice.

### Conclusions

Le but de cette étude n'était pas de conclure à une critique sur la santé financière des communes dont nous avons examiné les comptes. Il s'agissait d'une part de procéder à un essai comparatif financier permettant de voir les différences essentielles de structure de quelques communes jurassiennes et d'autre part de résumer en quelques données les comptes communaux complexes et surtout très différents l'un de l'autre. Nous avons vu les contradictions entre la tenue des comptes communaux et la théorie comptable ou théorie comptable budgétaire, d'ailleurs très mal définie encore.

Si les lignes qui précèdent ont pour effet de montrer l'intérêt que présente la lecture de comptes communaux, notre but sera largement atteint. Cette lecture n'est pas difficile et les récapitulations sont toujours très bien faites en ce qui concerne les charges et les produits.

Nous remercions, pour terminer, les municipalités qui ont bien voulu mettre leurs comptes à notre disposition pour cette étude.

Roger SCHINDELHOLZ