Fisc et administration au village : la modernisation dans le canton de Vaud au XIXe siècle

Autor(en): **Lasserre, André**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **27 (1977)**

Heft 4

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-80774

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

FISC ET ADMINISTRATION AU VILLAGE: LA MODERNISATION DANS LE CANTON DE VAUD AU XIXe SIÈCLE

Par André Lasserre

Au XIXe siècle, le budget des Etats et le poids des impôts enflent à cause de la modernisation. La banalité de cette constatation ne doit pas faire négliger des agents beaucoup plus proches de la population: les communes. L'Etat ne peut pas les ignorer ou les manœuvrer à son aise, ni se passer d'elles et de leur collaboration. C'est au moment où les communes acceptent de participer que la cause du *progrès* est gagnée. Mais cela impose des changements dans les mentalités qu'on peut aujourd'hui plus facilement mesurer à leur niveau qu'à celui des Parlements. Comme si souvent, la fiscalité offre un révélateur commode des évolutions psychologiques: qui paie veut savoir pourquoi! C'est particulièrement vrai dans un système démocratique, et en un temps où domine – c'est le cas au XIXe siècle – le principe que l'impôt n'a qu'une fonction: rendre à chaque payeur une prestation équivalente à sa prime. Evolution des taxations et démocratisation vont de pair. Le canton de Vaud dans les années 1830 à 1860 donne une image de ce que peut représenter, au plus bas niveau des institutions politiques, la mutation des coutumes fiscales et des idées.

Héritières de dotations, d'acquisitions payées autrefois en services ou autrement, d'usufruits (droits de parcours, par exemple), les communes vaudoises se trouvent à la tête de biens considérables, souvent fort anciens, lorsque le pays conquiert son indépendance. Pâturages et forêts font la plus grande part de ces richesses, sur-

tout dans les communes montagnardes ou semi-montagnardes, les plus riches en capitaux. La gestion de ces biens se fait avec un minimum de contrôle étatique, dans l'idée que la commune est une unité naturelle et non administrative, sorte de petit Etat «société de citoyens unis par les relations locales»[1]. Mais cette définition comporte une ambiguïté: Les biens possédés appartiennent-ils au domaine public ou au secteur privé? A chaque détour d'une histoire riche en péripéties, on retrouve cette confusion. Les citoyens copropriétaires estiment que ces biens leur appartiennent, demandent parfois qu'on les répartisse entre eux. Inversément, l'Etat exige toujours plus fermement que la commune, considérée comme une entité administrative de droit public, les utilise à des fins d'intérêt commun, en suivant des règles imposées au besoin par l'exécutif ou le législatif. Parfois il convoite les revenus ou, plus habile, charge la commune de dépenses nouvelles parce qu'il la sait riche. Pour le Conseil d'Etat, les citoyens n'ont pas le *jus utendi et abutendi* sur ces biens. C'est ainsi que la commune devient la lice ou s'affrontent intérêts publics et privés.

Un autre contradiction naît de cette ambiguïté: seuls les citoyens originaires du lieu profitent des revenus qu'ils se répartissent entre eux, des *bénéfices* comme on disait alors. La commune abrite ainsi deux types d'habitants: les privilégiés et les autres. Est-ce compatible avec la démocratie? Peut-on tolérer ce reste des injustices de jadis? Plus les richesses sont grandes, plus les antagonismes dévastateurs menacent.

Constituants et législateurs estimèrent dès le début que les revenus communaux devaient servir d'abord aux intérêts généraux, pour permettre aux localités d'assumer leurs charges sans percevoir d'impôt. Ecoles, voirie, fontaines, assistance, voilà autant de charges auxquelles le domaine public devait être affecté prioritairement. Dans un premier temps, on conféra à une régie de bourgeois l'administration de ces biens, à charge d'en verser la part nécessaire à la municipalité pour ses dépenses. Le système fonctionna mal, la régie songeant avant tout à partager les bénéfices entre les com-

---

[1] *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, automne 1865, p. 382.

muniers plutôt que d'en faire profiter la collectivité. L'Acte de Médiation apporta un remède en confiant aux municipalités la gestion des biens communaux. Mais la constitution que se donna le canton en 1814 sacrifia aux mœurs ou aux intérêts bourgeoisiaux en réservant $^3/_4$ des sièges aux bourgeois dans les conseils municipaux et communaux ($^2/_3$ dans les conseils généraux qui réunissaient tous les citoyens en assemblée dans les petites communes). Pour les districts ruraux, cette proportion était inférieure, ou pas trop supérieure à la répartition réelle des bourgeois et des habitants. Dans les villes comme Lausanne ou Vevey, le déséquilibre était frappant entre une population assez mélangée et des autorités majorisées par une catégorie de citoyens privilégiés. Les communes étaient néanmoins soumises à la surveillance administrative du Conseil d'Etat et limitées par une loi de 1816 qui leur interdisait de percevoir des impôts tant que les revenus domaniaux suffisaient aux dépenses publiques. Aucune charge fiscale ne pouvait donc retomber sur les habitants pendant que les bourgeois continueraient à toucher leurs prébendes, et comme l'impôt ne distinguait pas les origines, il égalisait les situations. Les communes ne pouvaient pas non plus échapper longtemps à une législation cantonale qui augmenterait leurs dépenses et acculerait leurs autorités à des sacrifices douloureux et électoralement désastreux. Cela mis à part, elles étaient pratiquement libres dans la gestion et la réglementation de leurs bénéfices, qu'elle s'entendaient à maintenir opaques face aux autorités supérieures et à leurs représentants sur place: forestiers, voyers, receveurs ou préfets. C'est dans ce cadre, à peine modifié par les nouvelles constitutions de 1831 et 1845, que se déroule une profonde restructuration dès les annés 30[2].

La première part des revenus locaux devait donc alimenter le trésor public que quelques ristournes d'impôts cantonaux ou cer-

---

[2] DAVID FRANÇOIS RODOLPHE CLAVEL, *Essai sur les communes et sur le gouvernement municipal dans le canton de Vaud ...*, Lausanne 1828, pp. 25 *sq*, 221 *sq*, 863 *sq*. DANIEL ALEXANDRE CHAVANNES, *De l'administration publique dans le canton de Vaud dès 1803 à 1831*, Lausanne 1831, pp. 37 *sq*. Cf. aussi FRANÇOIS NOIRJEAN, *Les bourgeoisies jurassiennes au XIXe siècle*, Fribourg 1973, pp. 91 *sq*. Nous laissons de côté les biens de hameaux et de paroisses qui échappent pratiquement à l'autorité publique.

taines taxes héritées du passé ne soutenaient que faiblement. Cela suffisait en général, et 209 communes sur les 388 du canton (au total, 177 938 habitants en 1831) pouvaient encore distribuer aux bourgeois des bénéfices en 1831–1835[3]. Même Lausanne distribuait des largesses, malgré les charges onéreuses que lui imposaient son rôle administratif et son caractère urbain (17 108 habitants en 1850). Deux communes seulement avaient besoin de recourir à des impôts.

Toutes les parties du canton participaient à ces répartitions: il apparaît d'autant moins de position géographique privilégiée que des communes de plaine peuvent posséder des forêts au Jura ou dans les Alpes. L'une des seules circonscriptions administratives à peu près homogènes économiquement, le district viticole de Lavaux, ne compte en 1831–1835 qu'une seule commune distributrice, et plus aucune ensuite. Inversément le seul district entièrement jurassien, la Vallée de Joux, connaît des répartitions dans ses trois communes. A part cela, le reste du pays se partage ses revenus avec une générosité indistincte: dans toutes les zones existent des communes à répartitions, dans toutes, des communes trop pauvres ou économes. Aucune règle générale ne se dessine à partir des statistiques les plus anciennes, celles de 1831–1835. La dispersion est aussi considérable, de plus de 15 400 à 117 fr. par an et par commune[4]; elle se réduira par la suite. Il n'existe donc que des cas particuliers.

Lors de la crise qui s'annonce, de 1831–1835 à 1863, la proportion des communes distributrices baisse de 54% à 20% de l'ensemble des communes, en même temps que se marque une concentration dans les districts économiquement mixtes, à cheval sur le moyen pays, avec un vignoble plus ou moins étendu, et la montagne: 5 d'entre eux comptent encore 40% au moins de leurs communes fidèles aux répartitions (dans l'ordre décroissant: Aigle, Orbe, Aubonne, Nyon, Grandson. Sauf Nyon, les montants répartis restent inférieurs à la moyenne cantonale).

---

[3] *Bulletin* cit., p. 400, tableau 4.

[4] Par commodité, nous avons réduit la monnaie en francs fédéraux de 1851.

Les bénéfices dont jouissaient annuellement les bourgeois se montaient en moyenne à 272 000 fr. entre 1831 et 1836. Ce chiffre est une estimation certainement très inférieure à la réalité, puisque les distributions se faisaient en général en nature ou par de multiples canaux plus ou moins repérables. Tel qu'il est, il correspond à quelque 12% du revenu total de toutes les communes vaudoises (2 241 322 fr. non comprises les recettes distinctes des bourses des pauvres[5], également propriétaires de biens, réservées à l'assistance publique). Dans ces communes, les bourgeois recevaient du bois à brûler, à clôturer ou à bâtir, ils envoyaient estiver leurs bêtes dans les pâturages communs. Ailleurs les communiers jouissaient d'une parcelle à cultiver, utilisaient le bouc ou le taureau banal, recevaient des tuiles, des produits de forge, des aliments, de l'argent[6] ou une indemnité de service militaire. Parfois ils devaient payer de légères taxes d'usage, d'autres fois ils recevaient leur dû sans aucune indemnisation.

Heureuses gens qui concevaient la collectivité publique la plus proche comme dispensatrice de biens immédiatement tangibles! En accordant ces avantages matériels, la commune élevait le niveau de vie médiocre de ses bourgeois et, pour les plus pauvres, soulageait les fonds d'assistance publique tout en sauvegardant la dignité de ceux qui n'avaient pas à quémander du secours et en conservant les droits civiques que perdaient les assistés jusqu'en 1844. La réalité est bien différente: des réglementations subtiles et des usages raffinés dissimulaient des inégalités variées, peut-être des injustices de classes, pour autant qu'on ose utiliser ce terme dans son sens courant pour une société de petits propriétaires ruraux aux clivages indistincts.

---

[5] *Compte-rendu par le Conseil d'Etat du canton de Vaud sur l'administration ... 1837*, pp. 53 et 57.

[6] Deux communes du vignoble donnaient vers 1835 65 et 86 fr. en espèces, correspondant aux salaires de 23 et 30 jours d'un artisan maçon ou charpentier, ou à un tiers d'un salaire usuel d'ouvrier de campagne nourri et logé. Cf. Archives cantonales vaudoises, K XVI c 24/1, le rapport du préfet de Rolle dans l'enquête de 1835; et *Enquête sur le paupérisme dans le canton de Vaud ...*, Lausanne 1841, t. II, tableau des salaires.

Etaient exclus de ces gratifications les habitants non bourgeois[7], par définition, et, sauf exceptions très rares, les bourgeois non résidents dans leur commune d'origine. Qu'auraient-ils fait du bouc banal ou de fagots une fois installés en ville ou ailleurs? Quand ils se plaignaient, on ne manquait pas de rétorquer qu'ils n'étaient pas astreints aux corvées, du reste de moins en moins fréquentes, ni aux charges et magistratures communales qui justifiaient les répartitions. Eux, s'estimant copropriétaires des biens, s'irritaient d'être mis à part. Avec l'accroissement de la mobilité humaine, ce conflit devait s'exacerber, nous le verrons, alors qu'il semble avoir été ignoré avant 1830. Ce privilège accordé à la résidence a peut-être influé sur les migrations en retenant dans leur commune des ressortissants peu fortunés qui, à défaut, auraient tenté leur chance ailleurs. Chez eux, ils recevaient au moins du bois ou quelque lot de terre à défricher; si on ne leur donnait pas les meilleurs sols, c'était toujours quelque chose d'assuré. Inversément, des pauvres rentraient dans leur village, soit que celui-ci refusât de les soutenir au loin comme il aurait dû le faire, soit que, sur place, ils aient pu jouir de revenus intransportables. Cet effet du régime des répartitions ne peut pas se mesurer, mais n'a-t-il pas contribué pour une part à l'augmentation de population de 40% entre 1803 et 1850 dans les 267 communes agricoles du canton[8]? Pour la période suivante, de 1850 à 1860, les données par commune sont trop fragmentaires pour qu'on puisse établir une corrélation entre la stabilité des populations et la répartition des bénéfices (au niveau moins représentatif des districts, aucune corrélation n'apparaît). On ne doit cependant pas exclure cette variable parmi les autres, même si les contemporains ont eu tendance à l'exagérer pour des besoins polémiques.

D'autres discriminations provenaient d'usages ou de règlements concernant des populations assez restreintes pour que les condi-

---

[7] Parmi les artifices destinés à sauver la face, citons cette commune qui percevait sur tout écolier 2.20 fr. par an, mais faisait cadeau de 1.45 fr. au père de chaque enfant bourgeois qui fréquentait une classe (Archives cantonales, dossier cit., du préfet de Moudon).

[8] Cf. Les chiffres *in* Olivier Blanc, *Le canton de Vaud au XIXe siècle, démographie et développement*, Lausanne 1974, p. 102.

tions imposées permettent d'exclure des individus ou des groupes choisis. Ainsi en allait-il des distributions de bois de construction que seuls les propriétaires de bâtiment recevaient, quitte à vendre leurs surplus; ou de ces pâturages dont ne profitait que celui qui possédait des troupeaux. Dans mainte commune, des terres fertiles demeuraient en pâture alors que le bourgeois sans bétail ni terre eût volontiers ouvert les prés pour les mettre en valeur. Les conflits autour des droits d'alpage ont pu se perpétuer des années durant entre riches et pauvres. Ainsi à Gryon où le gouvernement fut probablement bafoué par les villageois. Les parcelles étaient aussi volontiers allouées pour de si longues périodes que les pauvres revenus de l'extérieur, ou qui se déclaraient, ne pouvaient plus recevoir que des fonds stériles[9].

Veuves et orphelins avaient parfois de la peine à obtenir une part que les règlements – quand il y en avait! – leur assuraient peut-être, mais que leur contestaient les bénéficiaires. Dans la mesure où les répartitions correspondaient à des corvées ou à des charges municipales, cette exclusion se justifiait. Trop souvent, la corvée abolie, l'usage restait de ne gratifier que ceux qui jadis auraient eu à les exécuter. Un certain nombre des contestations connues concerne ce groupe de communiers. Le principe du gouvernement était que, même dépourvu de chef de famille, le ménage représentait celui-ci et pouvait prétendre aux répartitions, celles-ci n'étant évidemment plus accordées en contrepartie de corvées. Mais quand des dispositions écartaient les non propriétaires de bâtiment, les domestiques même mariés, les filles-mères, les bourgeois de moins de trente ans, ou réduisaient expressément les

---

[9] Cf. Clavel, *op. cit.*, pp. 875 *sq*, enquête des préfets, cit., *Bulletin* cit., 1845, séance du 6. 3. 1846, pp. 1465 *sq*, *Plumitif du Conseil d'Etat*, Archives cantonales, K III 10, séances des 12. 5., 11 et 3. 6. 1846. On cite des cas de terrains concédés à titre héréditaire ou viager que l'autorité dut sanctionner quand la cession était antérieure à 1798. A Yverdon, il fallut même se résigner à une perte, le bénéficiaire récent refusant de rendre sa parcelle, sinon pour une indemnité dérisoire. Cf. Clavel, *op. cit.*, p. 880, dossier K XVI c cit., corresp. de mars 1840.

veuves à demi-portion, on voit comment se réduisait d'autant le cercle des bénéficiaires[10].

Il fallait aussi empêcher les abus des communiers et entrer dans les détails de leur vie privée: le plus souvent, seuls les chefs de famille (ou même les pères d'enfants qui pouvaient être indépendants) jouissaient des bénéfices. Mais qu'en était-il du fils majeur, marié ou non, qui vivait chez ses parents, ou du locataire d'un bourgeois? L'usage voulait, certes, que vivant à feu et à pain avec autrui, les bourgeois ne reçoivent rien, ou seulement le droit de pâture, mais les autorités devaient veiller à ce qu'un ménage apparemment séparé le fût réellement, ou que, vivant dans la même maison qu'un autre, il eût son propre foyer ou son propre canal de cheminée. Même en admettant que la vie au village laisse peu de détails privés ignorés des voisins, la sphère individuelle tant prônée par le libéralisme citadin de l'époque était rudement écornée dans la communauté rurale où la collectivité avait des droits si exorbitants. Faute de critères indiscutables pour déterminer objectivement le droit aux répartitions, diverses injustices surgissaient de l'application des règlements ou des usages. La plus grande partie des contestations naissaient de cette ambiguïté de l'indépendance dans le ménage qui prêtait à toutes sortes d'interprétations. Les communes se montraient souvent aussi mesquines que les communiers savaient user de ruses pour recevoir une part indûe[11].

En des temps de paupérisme agraire (10% de la population environ émargeaient à l'assistance publique vers 1835), ces répartitions étaient indispensables à bien des indigents, qui évitaient ainsi de recourir aux secours publics, tout en soulageant la *bourse des pauvres* de leur lieu d'origine. Dans des communes, ils étaient même seuls à bénéficier de certaines répartitions, en parcelles à exploiter

---

[10] Une commune près de Vevey cherchait à accorder des terrains qui comptaient comme secours public si le bénéficiaire était assisté. A Vallorbe le règlement officieux de 1834 excluait les assistés des distributions en bois et en argent. Cf. *Bulletin*, cit., 1838, printemps, pp. 93 *sq;* enquête des préfets, cit.

[11] Archives cantonales, K XVI c 24/1 et 2: ces dossiers contiennent des séries de plaintes et de contestations évocatrices du climat villageois.

par exemple. Mais, à part les communes modèles, disposant de règlements et d'autorités équitables, trop d'entre elles privilégiaient les abus de quelques favoris. Elles «voilent ces bénéfices autant qu'elles le peuvent» constatait un préfet désabusé en 1835[12]. Dans le maquis des statuts très variés, dans le réseau des connivences et des intérêts, des silences calculés ou des pressions latentes, on ne peut aujourd'hui qu'entrevoir la substance des relations sociales. Seules des observations ponctuelles permettent de percer la croûte protectrice et de procéder, avec prudence, à quelques considérations générales.

On peut admettre ainsi l'utilité de ces répartitions de bénéfices; le climat social et moral des communes était nécessairement très divers, et l'on sait que l'équité régnait dans plusieurs d'entre elles[13]. Mais celle-ci était menacée par deux, peut-être trois dangers propres à toute institution séculaire dont la justification s'estompe avec le temps. Par ordre décroissant, c'est l'injustice sociale, le privilège de fait ou de droit accordé aux plus riches, aux propriétaires de bâtiments ou de bestiaux; ensuite, c'est les avantages dont jouissent les plus âgés qui ont franchi une limite souvent plus élevée – 30 ans au maximum – que la majorité légale, ou, à la rigueur, se sont émancipés et ont acquis une indépendance que les exigences de l'agriculture familiale ont tendance à retarder (si les bénéfices ont eu des répercussions sur les migrations, il paraît certain qu'elles ont aussi influé sur les structures de familles d'adultes exploitant le même domaine, mais intéressées à se disloquer assez tôt dans leur organisation interne). Enfin, il n'est pas impossible que les anciens bourgeois aient exclu les nouveaux de certains privilèges. L'achat du droit de bourgeoisie n'était pas encouragé et coûtait cher (ces hauts prix ont subsisté jusqu'au milieu du XXe siècle); non seulement l'intégration de nouveaux communiers était lente, mais encore ils ne disposaient pas nécessairement tout de suite des avantages

---

[12] *Ibid.*, rapport du préfet de Moudon lors de l'enquête de 1835.

[13] Certaines communes ne font jamais parler d'elles. Dans d'autres, la désunion fait fleurir les contestations et les abus (cf. *ibid.* les dossiers concernant Burtigny dans les années 40, où le préfet constate expressément cette désunion et une piètre administration. Dans d'autres, comme Genolier, quelques mauvais coucheurs querellaient à plaisir).

acquis aux anciens[14]. Toutes ces déviations proviennent de la tendance générale, véritable «ver rongeur des communes»[15], à considérer les biens collectifs comme des capitaux privés, propriété d'individus qui n'avaient de compte à rendre à personne.

Le chiffre de 209 communes distributrices de largesses voile une autre réalité: leur appauvrissement. Sous le triple effet des charges imposées par l'Etat, de la modernisation et des bénéfices, les communes s'obèrent ou se ruinent. Elles retardent le plus possible la perception d'impôts et ici, les intérêts naturellement antagonistes des bourgeois et des habitants se rejoignent pour sauvegarder l'immunité fiscale. Les charges d'investissement et d'exploitation sont repoussées ou financées par la liquidation du capital, que des comptabilités chaotiques permettent de dissimuler ou d'ignorer[16]. Le cas le plus frappant est celui de Lausanne qui s'inflige de 1820 à 1855 une perte réelle de un million de francs par ses ventes d'immeubles, aliénation de créances et emprunts (recettes annuelles: 258 000 fr. entre 1844 et 1853)[17]. C'est un cas exceptionnel: la proportion des bourgeois n'atteint que 14% en 1850. Les bourgeois

---

[14] Voici quelques exemples: A Chessel, sur le Rhône, un nouveau bourgeois avait payé 10 louis en 1829 pour être admis aux distributions qu'on refuse à sa veuve 3 ans plus tard. A Avenches, les naturalisés récents, dont une famille bourgeoise depuis ... 1660, n'entraient au nombre des *illimités*, disposant de droits complets aux bénéfices, qu'au prix d'une forte taxe. A Premier, dans le Jura, un bourgeois revenu récemment dans son village avec 6 enfants se voyait refuser sa part comme non indépendant: il n'avait qu'une cheminée, celle de sa forge, sur laquelle se branchait un tuyau de la cuisine familiale (cf. *ibid.)*.

[15] Commentaire du Département de l'Intérieur à son projet d'octobre 1835, *ibid.*

[16] Le préfet de Payerne compte en 1835 10 communes sur les 20 de son ressort qui accordent des distributions; 2 ont des règlements sanctionnés par le gouvernement, 3, non sanctionnés. Jusqu'en 1831, les comptes communaux ne mentionnent pas les distributions et, depuis lors, il n'obtient que des progrès encore insuffisants (enquête citée). En un temps où, non sans à-coups, la comptabilité en partie double s'introduit dans les comptes de l'Etat, on ne peut encore, au niveau inférieur, exiger des *boursiers communaux* la transparence, ni, même dans une ville comme Lausanne, que les additions de dépenses soient toujours faites.

[17] *Rapport de la commission du conseil communal de Lausanne chargée d'examiner le projet d'impôt* ... Lausanne 1854, pp. 13–14.

s'irritent d'assumer seuls les charges élevées d'une administration urbaine auxquelles échappe la grande majorité de la population. Ils préfèrent dilapider leurs biens et maintenir à tout prix quelques distributions de bénéfices, plutôt que de payer un impôt qui, largement réparti sur tous les domiciliés, eût aisément rétabli l'équilibre financier. On peut bien parler ici d'une perte, puisque ces investissements en biens improductifs ne sont même pas compensés par des recettes fiscales qui auraient permis des amortissements. En outre, dans l'optique qui règne jusqu'au milieu du siècle, tout emprunt public est considéré comme un acte de mauvaise gestion et une preuve d'imprévoyance coupable.

Le cas extrême de Lausanne y compris, de 1835 à 1840, 119 communes du canton sont en déficit, dont 49 faisaient déjà partie du contingent des 107 déficitaires du quinquennat précédent. Sur les 58 qui s'étaient tirées d'affaire, 4 avaient alourdi leur dette, 36 avaient liquidé des capitaux et parfois augmenté leurs engagements[18]. Probablement mainte autre commune, sans connaître encore de déficits, connaissait la même aggravation dans sa position financière.

Sans discuter de l'appauvrissement réel ou apparent des communes qui convertissent leurs biens productifs en routes ou en écoles, il faut constater que la persistance des répartitions aux communiers ne peut qu'entraver les investissements indispensables ou déséquilibrer davantage une situation peu assurée[19]. Si l'on ajoute les dépenses courantes issues de ces investissements, on doit conclure que les communes qui n'accordaient aucun bénéfice à leurs bourgeois avaient une liberté d'action et une santé financière plus

---

[18] *Bulletin* cit., 1851, automne, p. 355.

[19] «Quand on compare l'état prospère des communes bien administrées, leurs chemins, leurs écoles, la propreté de leurs rues, le bon état de leurs bâtiments publics, la police de sûreté et de propreté qui y règne, l'activité et l'aisance générale de leurs habitants, avec ce qu'elles étaient autrefois, avec ce que sont encore aujourd'hui les communes où prévalent les anciennes habitudes, où les bourgeois se reposent sur les distributions qu'ils attendent des biens communs, et au pis-aller sur la bourse des pauvres, il est impossible de ne pas reconnaître que les autorités municipales qui marchent avec l'esprit du siècle, en soignant toutes les parties de l'établissement communal, travaillent véritablement au bien et à la prospérité de leurs administrés» (CLAVEL, *op. cit.*, p. 865).

solide. L'affectation des revenus aux dépenses publiques et, en ultime recours, l'appel à l'impôt local, les mettaient beaucoup plus à l'aise devant leurs tâches.

Dans la multitude des témoignages, citons ce député au Grand Conseil qui, dans son activité de responsable scolaire, avait toujours rencontré la plus grande opposition aux indispensables investissements dans les communes les plus riches, les plus généreuses envers leurs bourgeois; ou ce conseiller communal qui s'exclame dans un roman populaire à l'arrivée d'un orphelin qui rentre dans sa commune pour y être entretenu: «Puisez dans la caisse de la commune, et adieu les répartitions de bénéfices! Qu'est-ce que [ces] gens ... avaient besoin de se marier? Misère engendre misère, de tout temps on l'a vu»[20].

L'intérêt général pouvait souffrir d'une autre façon des bénéfices communaux; on a déjà vu des terres sous-exploitées; on connaît plus encore de forêts sur-exploitées, ou gravement atteintes dans leur rajeunissement par le libre parcours. Les inspecteurs forestiers n'arrivent pas pendant longtemps à empêcher les communes de couper trop de bois pour les constructions ou l'affouage de leurs ressortissants. Les forêts constituaient le plus clair du capital bourgeoisial, surtout dans les régions de montagne, et leur gaspillage a été mainte fois dénoncé[21]. On ne peut pas le mesurer, ne serait-ce qu'à cause de l'absence de comptabilités et de bilans, mais il a été réel jusqu'au milieu des années 50 en tout cas, aggravé par l'accroissement de la population et l'augmentation corrélative des troupeaux[22].

Pourtant le système des répartitions a fonctionné pendant longtemps! Il correspondait à des besoins, en particulier l'indemnisation des corvées et des charges municipales dans une économie qui évoluait lentement. Avant l'avènement de la démocratie et de

---

[20] *Bulletin* cit., automne 1844, p. 183. URBAIN OLIVIER, *l'Orphelin*, Lausanne 1863, p. 22.

[21] Cf. en particulier les *Comptes-rendus* cit., souvent très sévères à l'égard des municipalités à courte vue.

[22] On trouvera des détails plus précis et documentés sur sylviculture et élevage in GEORGES NICOLAS-OBADIA, *Atlas statistique agricole vaudois 1806–1965*, Lausanne 1974, pp. 23 et 142.

l'élection des autorités[23], les injustices sociales étaient mieux camouflées ou ne se ressentaient pas de la même façon. La description que nous avons esquissée jusqu'ici se situe au déclin de l'institution. Avec la démocratie, l'essor démographique, l'accroissement de la longévité et la modernisation, les migrations vont détraquer une organisation apparemment si stable et insensible aux atteintes de la législation et au contrôle de l'Etat qui n'intervenait que sur plainte et ne connaissait même pas tous les règlements communaux existants.

Si les esprits indépendants percevaient les inconvénients des bénéfices et souhaitaient leur disparition à l'avantage des communes, trop d'intérêts puissants s'y accrochaient: «Le sacrifice volontaire de l'intérêt particulier au bien public suppose un perfectionnement intellectuel et moral que nous n'avons pas encore atteint ... [il faut donc] attaquer ces abus successivement et avec persévérance»[24]. Cette observation d'un préfet pose en fait un problème de pouvoir: pour imposer à des récalcitrants trop nombreux des réformes gênantes, il faut une autorité puissante; non sans réalisme, ce fonctionnaire admettait qu'un affrontement ne mènerait à rien et recommandait la tactique du grignotage. Assez équipé au sommet, ainsi qu'à la base où l'autonomie communale impliquait un encadrement, le canton de Vaud manquait d'agents intermédiaires propres à assurer une cohérence administrative suffisante. Dépourvus de personnel ou presque, préfets et inspecteurs forestiers s'essoufflaient à ébranler les forteresses locales, quelque réduites que fussent leurs circonscriptions. Cela leur imposait une action à la fois prudente et à longue échéance.

D'un autre côté, la constitution de 1831 imposait au législateur de refaire dans les dix ans toutes les lois définitivement nettoyées des résidus de l'ancien régime. Les communes eurent leur tour en 1832; il convenait maintenant de s'attaquer aux règlements

---

[23] Le préfet du district jurassien de Grandson note en 1835 que l'élu local qui aurait voulu remédier aux abus aurait tôt fait de perdre son siège. Au niveau du canton, le poids des intérêts des communiers s'estompait davantage. Mainte fois on perçoit ou devine des conflits âpres entre municipalités et conseils communaux ou généraux.

[24] Rapport du préfet d'Echallens, *in* Enquête des préfets, cit.

communaux, et en particulier aux comptabilités et aux distributions de bénéfices, pivôts de la démocratisation et de la modernisation de l'Etat. En 1835, après enquête des préfets, un projet de loi fut rédigé, mais écarté pour finir par le Conseil d'Etat qui se contenta d'émettre des règles générales auxquelles chaque commune devrait conformer un nouveau règlement soumis à la sanction de l'autorité supérieure[25]. Le Conseil d'Etat aurait préféré une loi pour «s'étayer d'une force qu'il craignait de ne point avoir par lui-même». Mais il lui aurait fallu triompher devant le législatif de l'opposition coalisée d'intérêts locaux, tous différents, donc minoritaires, mais puissants s'ils s'unissaient: «il faut plutôt tourner la difficulté que la heurter de front», émietter les résistances successivement, au lieu de les affronter ensemble au grand jour. L'exigence de la discrétion s'imposait avec tant de force que le gouvernement évita tout arrêté publié au journal officiel et procéda par «délibération ordinaire à laquelle des changements pourraient être apportés selon les circonstances»[26]. On retrouve ici la vertu nationale typique d'un peuple au fond docile, mais qui établit le détour en principe politique, ainsi que les contingences propres au petit Etat où l'autorité est trop proche des électeurs pour négliger l'infinie diversité des habitudes et des caciques locaux, avec l'avantage corrélatif de devoir éviter les règles générales et abstraites[27].

Les 18 principes que le gouvernement décide d'introduire dans les répartitions de bénéfices se ramènent à quelques idées simples: «Les biens communaux sont destinés, avant tout, à supporter les charges communales». Cette règle s'impose, afin de sauvegarder l'intérêt général, et s'applique aux deux secteurs principaux, les forêts et les pâtures, sources majeures des richesses nationales. Les premières doivent être sauvegardées à tout prix; il devient de plus en plus in-

---

[25] Cf. *Plumitif*, cit., séances des 20. 1., 15. 7., 5. 8., 2 et 7. 10., 10. 11. 1835.

[26] Cf. le rapport cit. du Département de l'Intérieur d'où sont tirées ces citations, et le plumitif du Conseil d'Etat.

[27] Le Conseil d'Etat pensait bénéficier de l'accord tacite du Grand Conseil. En effet aucune question gênante n'y sera posée, les députés sentant peut-être combien il était nécessaire de remédier aux abus, à condition qu'on ne le fasse pas remarquer.

dispensable qu'enfin les bois communaux soient soumis vraiment aux lois en la matière. Les secondes au contraire, mais sans que le gouvernement l'exprime clairement ici, doivent être réduites, encloses, allouées à court terme aux pauvres, défrichées et cultivées[28].

La deuxième idée-force tend à supprimer les inégalités sociales entre les bourgeois. D'où divers détails concernant l'allocation fixe de bois de construction durant la vie du bénéficiaire, sur un devis, après la consultation d'experts, etc. De son côté, l'interdiction des bénéfices tant qu'il y aurait des corvées favorise les veuves et les orphelins et prévient divers abus. Ici encore, une comptabilité des journées payées par la commune introduirait plus de clarté. Deux autres modalités sont plus inattendues: l'usage de l'argent sous forme de taxe payée par les bénéficiaires, pour couvrir les dépenses d'exploitation et au moins une partie de la valeur des bois et du terrain, et pour garnir la caisse communale. D'autre part la publicité devenait une règle: plus de *mises* de bois annoncées au dernier moment, de distributions de parcelles concoctées entre initiés. Cette exigence s'inscrit dans le programme démocratique du moment. La clarté des débats, l'évidence des valeurs monétaires devaient à la fois sauvegarder les citoyens défavorisés et l'intérêt général de la commune, tout en acheminant à des comptabilités vraies et complètes.

Une troisième intention, apparemment annexe, menaçait peut-être plus gravement encore l'institution traditionnelle des répartitions: considérant que celle-ci est une «association de bourgeois pour vexer les non bourgeois»[29], le Conseil d'Etat décidait de faire admettre ces derniers aux mises publiques et entreprises de travaux à égalité et d'interdire toute charge qui ne pèserait pas aussi sur les communiers. L'inégalité devait se limiter strictement

---

[28] L'application laisse paraître une fois des préoccupations strictement économiques: en empêchant la distribution de bois pour l'entretien de chalets d'alpage à Ollon, le gouvernement veut supprimer les *petits laitages* pour encourager l'exploitation par grandes unités (*Plumitif* cit., 6. 9. 1844).

[29] Rapport cit. du Département de l'Intérieur.

aux répartitions de bénéfices. Ainsi se fissurerait le carcan séculaire reléguant à l'écart les domiciliés de catégorie inférieure.

Prépondérance des intérêts publics sur les privés, égalisation des situations civiques et sociales, voilà les finalités d'un gouvernement qu'on ne s'attendrait pas à devoir situer dans l'orthodoxie libérale.

La tactique d'usure portera ses fruits: en six ans, l'opération de révision des règlements sera pratiquement achevée sur le papier, entrant plus lentement dans les mœurs grâce aux pressions multiformes de l'Etat et de ses agents: le contrôle des comptabilités et des gestions par les préfets, déjà pratiqué auparavant du reste, pourra en particulier s'opérer dans de meilleures conditions, si bien qu'en 1842 on décidera de dresser un tableau des situations financières communales. Le Conseil d'Etat repèrera ainsi les administrations déficitaires «en voie d'aliéner leurs capitaux» et les surveillera spécialement[30]. La vigilance des forestiers éperonnés par le gouvernement pour empêcher les coupes excessives, réduire les parcours, promouvoir les plans d'aménagement, conduira au même résultat, quoique avec plus de lenteur. Divers abus subsisteront longtemps sans que l'autorité incomplètement renseignée puisse intervenir expressément[31].

C'est en réalité une transformation profonde qui atteint les communes: leur autonomie séculaire face à un gouvernement négligent ou peu armé s'estompe au profit d'une centralisation que la modernisation réclame même d'un Etat aux traditions les plus libérales. En l'occurrence, le gouvernement dispose d'arguments financiers inéluctables. Les communes les plus pauvres recevaient des subventions pour les aider à assumer leurs charges. Or on découvrit plus d'une fois que ces *secours* s'adressaient à des villages où se distribuaient des bénéfices; il suffisait d'un détour comme à Rossinière, dans les Alpes, où un subside de 72 fr. par an servait à augmenter le nombre d'heures hebdomadaires d'école. Le pasteur, responsable de l'enseignement, recevait la somme, ce qui permettait à la commune, tenue à l'écart de l'affaire, de distribuer

---

[30] *Plumitif du Conseil d'Etat* cit., 4. 11. 1842; *Compte-rendu* cit., 1843, p. 87.

[31] *Bulletin* cit., 1865, automne, p. 389.

2460 fr. à quelque 120 foyers[32]. La menace de suspendre l'aide financière semble avoir remis les choses en ordre.

Le Conseil d'Etat profita aussi de sa situation d'arbitre entre intérêts divergents pour imposer ses vues, en particulier lorsque les municipalités soucieuses de protéger les biens bourgeoisiaux affrontaient des conseils communaux intéressés seulement par les bénéfices. Celui de Romainmôtier dans le Jura, par exemple, voulait accorder portion complète aux frères et sœurs vivant en commun, alors que la municipalité s'était arrêtée à demi-part, et depuis 30 ans seulement. Le gouvernement, prié d'arbitrer, garda l'âge de 30 ans et la portion complète. Par ce compromis politiquement habile, il sauvegardait tant bien que mal les principes fondamentaux de l'égalité individuelle et de la diminution des répartitions[33].

La modernisation enfin est aussi un moyen et un résultat de la réforme des gestions communales: législatif et exécutif s'accordent pour imposer des progrès qui exigent le concours des communes difficile à obtenir auparavant: l'extension d'une instruction primaire qui devient obligatoire de fait, la création d'une école normale qui multiplie les instituteurs aptes à un enseignement sérieux et justifie des hausses de traitement, mettent de nouvelles dépenses à la charge des communes fondamentalement responsables des écoles. Parallèlement un considérable effort d'aménagement routier retombe en partie sur elles, grâce à de subtiles clefs de répartition variant selon la catégorie de la route. L'assainissement de rivières capricieuses, Rhône, Broye, Orbe, incombe aussi en grande partie aux localités intéressées. Entreprises d'intérêt général au niveau de la décision et de la surveillance, on estime qu'elles ressortissent aux communes au moment de la réalisation et du payement. Il suffisait de mobiliser leurs ressources réelles.

C'est un aspect paradoxal de l'autonomie communale que de faciliter l'assujettissement financier! Les ressources locales sont importantes; les municipalités gèrent les biens, achètent, vendent, empruntent, nomment leurs agents et les rétribuent avec une remar-

---

[32] *Plumitif* cit., 26. 7. 1837, pp. 9–10. Cf. aussi le cas de St. Barthélémy, le 17. 11. 1843.

[33] *Id.*, 1616–1843. Les interventions de l'Etat dans ces conflits sont fréquentes et énergiques.

quable indépendance même si elles ne peuvent décréter taxes et impôts qu'avec l'autorisation supérieure, ce qui est une réserve importante. Le législateur connaît la richesse des communes et sait qu'il peut décharger ainsi l'Etat de tâches onéreuses diverses. Il le fera d'autant plus volontiers que le canton n'étant pas une fédération de communes souveraines, celles-ci n'ont que la voie de la pétition pour se faire entendre ensemble. Elles doivent se soumettre à la loi. Les impôts directs et indirects sont d'autre part très faibles, 5.20 fr. anciens par tête en 1831, et encore 5.80 en 1841 et 1850, qui équivalent à 7.50 et 8.40 fr. en monnaie de France, usuelle alors, ou en fr. de 1851. Les députés élus au Grand Conseil ne tiennent pas à aggraver la fiscalité et préfèrent déplacer les poids sur les communes, qui profitent directement de l'école ou de la digue, et admettent ainsi moins difficilement la nécessité de sacrifices.

Les lois de modernisation permettent au gouvernement d'accélérer la diminution et même la disparition des bénéfices qu'il recherchait en réalité[34]. Selon le principe suivi presque sans défaillance, une imposition locale ne pouvait être accordée qu'après la suppression des répartitions. Aussi les bourgeois doivent-ils accepter des sacrifices qu'ils espèrent temporaires, limités à l'amortissement de l'investissement, ou même accepter de payer une contribution avec les habitants. Ordinairement ajoutée à la taxe foncière, cette imposition s'en prend parfois au revenu et même de manière progressive, les communes proposant elles-mêmes l'assiette de leur impôt. Par la bande s'introduisent ainsi des expériences bouleversantes qui faciliteront ensuite leur introduction dans la fiscalité générale en 1862 (impôt proportionnel sur la fortune) et en 1887 (progression). Le processus est rapide: en 1843, 19 communes perçoivent des impôts fonciers additionnels pour 21 977 fr. (en outre deux communes taxent la fortune ou les ménages). En 1850, elles sont 29 pour 127 251 fr. et en 1860, 60 pour 164 947 fr., plus treize qui ont d'autres types d'impôts. Chaque année, en outre, de nouvelles localités renoncent à leurs distributions pour consacrer

[34] Un conflit aigu entre le Conseil d'Etat et la commune d'Ollon très fortement touchée par l'assainissement de la plaine du Rhône, donne un bon témoignage de l'incompatibilité entre bénéfices distribués et dépenses d'intérêt public (*Plumitif* cit., 18. 4. 1844, etc.).

leurs revenus domaniaux aux charges exigées d'elles, ou à d'anciennes qui s'alourdissent comme celles d'assistance publique. Au total cependant les répartitions restent importantes grâce probablement à une meilleure administration ou à une évaluation plus rigoureuse des bénéfices.

L'amélioration des situations financières explique aussi le succès de la politique gouvernementale. Les trésoreries gagnent à l'augmentation des taxes d'usage ou des locations de terrains. Les inspecteurs forestiers se félicitent par exemple en 1840 de l'amélioration des exploitations et de la diminution des parcours dont les communes apprécient toujours plus le prix[35]. Les égoïsmes bourgeoisiaux ne disparaissent pas d'un coup et trouvent dans la population de solides soutiens, mais une plus nette perception des intérêts publics gagne peu à peu. Le tableau suivant, malgré ses insuffisances et son manque de nuances, illustre ce processus dès 1835[36]:

	Recettes cantonales moyenne ann.		Recettes communales moyenne ann.	
	Fr. féd.	Indice	Fr. féd.	Indice
1831–1835	2 030 142	100	2 241 322	100
1836–1840	2 268 751	112	2 707 339	121
1841–1845	2 429 394	120		
1846–1850	2 587 639	127		
1851–1855	2 511 209	124		
1856–1860	2 978 246	147		

	Distributions totales moyenne ann.		Nombre de communes	Distributions par commune	
	Fr. féd.	Indice		Fr. féd.	Indice
1831–1835	278 180	100	209	1331	100
1836–1840	304 112	109	154	1975	148
1841–1845	263 824	95	139	1975	148
1846–1850	272 955	98	119	2294	172
1851–1855	225 302	81	116	1942	146
1856–1860	208 307	75	97	2147	161

[35] *Compte-rendu* cit., 1840, pp. 66–67.

[36] Ces chiffres proviennent du *compte général de l'administration des finances*, qui paraît annuellement, et du *Bulletin* cit., 1865 automne, p. 400,

On remarquera l'ampleur des recettes communales, qui dépassent pendant 10 ans en tout cas celles de l'Etat et augmentent plus vite, surtout à cause de la réforme des répartitions probablement. Les distributions en revanche fléchissent globalement après un dernier sommet en 1836–1840, mais s'accroissent dans les communes fortunées qui résistent aux assauts (et dont la moyenne n'est plus tirées vers le bas par les chiffres médiocres des moins favorisées).

Cela conduit à la curieuse constatation que la diminution de l'autonomie des communes a développé leur indépendance. Les décrets étatiques imposent leurs règles, leurs contrôles, leurs postes de dépense. Mais ils libèrent des distributions de bénéfices, c'est-à-dire des tutelles bourgeoisiales, des *précots* de village, des conjurations d'intérêts individuels. Des trésoreries mieux fournies améliorent le fonctionnement, l'impôt local ouvre des champs d'initiative, des possibilités de développement. Les communes regagnent même en autonomie financière ce qu'elles ont perdu en liberté administrative, puisqu'elles possèdent des moyens nouveaux. La politique des villes, la mieux connue, en fournit de nombreux exemples, mais les villages ne restent pas non plus inactifs, comme en témoignent les justifications qu'ils donnent pour demander de nouveaux impôts.

Si les communes gagnent à long terme parce qu'elles deviennent des agents de modernisation économique et culturelle, la démocratie en profite également. Les droits naturels et électoraux ne s'en trouvent pas modifiés puisque ils sont fixés par la constitution, mais l'égalité devant la loi et l'égalité tout court y gagnent en contenu: dans un pays où le contact entre le justiciable et de rares agents de l'Etat n'est pas encore fréquent, la commune joue un rôle d'autant plus grand en fournissant un cadre institutionnel aux activités quotidiennes et individuelles. Fort de son expérience, le gouvernement ne l'ignore pas; c'est pourquoi dans la progressive prise de contrôle des gestions locales, il reste sourd aux plaintes des privilégiés et s'efforce de dénouer avec les forestiers

tableau 4. D'après ce dernier, il reste en 1863 77 communes qui se distribuent en moyenne 2870 fr. De 1861 à 1863, les dépenses scolaires communales atteignent en moyenne 669 105 fr.

et les préfets les écheveaux savamment emmêlés que certains s'entendent à lui offrir[37].

Les méthodes d'obstruction des communiers atteints sont multiples et nous échappent en grande partie dans leurs détails. Deux stratégies méritent quelque attention parce qu'elles se contredisent et répondent aux deux conceptions de la propriété bourgeoisiale et sans doute à des contingences locales. La première soustend la plupart des interventions tout en se manifestant rarement au grand jour. On connaît cependant le cas d'Arzier, au flanc du Jura, où 49 pétitionnaires réclament le partage de 2,9 millions de capitaux entre les 350 bourgeois qui ne touchaient que 145 fr. par an[38]. Des conflits naissent aussi de l'exportation de bois hors de la commune par des bourgeois qui en ont trop reçu: les uns réclament qu'elle soit interdite, les autres la revendiquent comme résultant d'une copropriété sur les forêts, d'un revenu dû à chacun sur celles-ci[39]. Avec une franchise brutale, le conseiller d'Etat Druey dénonçait un jour ces égoïsmes: «Les bourgeois rêvent les partages communaux, voilà leur tendance; la commune est pour eux une vache à lait, la poule aux œufs d'or»[40].

L'autre tendance s'exprima lors de la confection de la nouvelle constitution radicale de 1845, lorsque les libéraux déchus du pouvoir par une révolution pacifique s'accrochèrent à la commune considérée comme supérieure à la loi fondamentale, arche sainte de la liberté, de l'esprit civique et de la démocratie: fondée sur les biens et les répartitions, il fallait la maintenir loin des mains avides des non bourgeois et des assistés dont les droits à l'administrer ne devaient pas augmenter; en même temps, il fallait empêcher la centralisation de type français. En résumé, «les biens communaux sont une propriété privée: ils doivent jouir de la même

---

[37] De 1836 à 1838, 28 projets de règlements furent renvoyés à leurs auteurs. A Chabrey, à Bex, ailleurs encore, il fallut dénouer des affaires délicates qui traînaient parfois depuis longtemps: v. *plumitif* cit. 24, 27 et 28. 8. 1844, etc.

[38] *Bulletin* cit., 1838, automne, p. 455, 1839, printemps, pp. 123 *sq.*

[39] *Id.*, pp. 126 *sq.* (Rossinière). Cf. aussi K XVI c 24/1, des affaires à Villeneuve et Lavey en 1834.

[40] *Bulletin* cit., 1845, printemps, p. 579.

inviolabilité que la propriété privée»[41]. Cette conclusion dément en fait le reste de l'argumentation qui se fonde sur l'intérêt général. Elle n'en est que plus caractéristique. La pression fut suffisamment forte pour que la constitution retînt un compromis, en réduisant de $^3/_4$ à $^2/_3$ la proportion des bourgeois aux autorités communales, privilège que d'aucuns voulaient supprimer en ne connaissant plus que les citoyens actifs.

Un dernier assaut fut lancé contre la forteresse bourgeoisiale par les communiers non résidents. Malgré la séduction des bénéfices, la mobilité croissante de la population touchait de plus en plus les villages d'où certains partaient, remplacés par d'autres venus d'ailleurs[42]. Dès 1840, le problème prit une ampleur croissante, en même temps que s'accentuaient les migrations intérieures et que disparaissaient les corvées. Outre les cas individuels, une première explosion collective surgit en 1841–1842, suscitant une vague de pétitions réclamant la distribution des bénéfices aux bourgeois forains. Elle était issue de districts lémaniques où la proportion des communiers résidents étaient inférieure à 50%. La revendication fut écartée comme contraire à la tradition que «la résidence était inhérente au droit de bourgeoisie, mais [qu']elle était l'essence même de ce droit»[43]. Les obstacles pratiques s'y opposaient aussi, alors même que le Conseil d'Etat avait dissocié dans ses principes les corvées des distributions.

C'est surtout les débats constitutionnels qui fournirent aux plaignants l'occasion de s'exprimer. On se tira d'affaire en remettant à la loi le soin de trancher le débat, tant il mettait en cause les fondements du système: aux *corporations* qu'étaient devenues selon les uns les bourgeoisies, d'autres opposaient les charges municipales assumées sans indemnité par les résidents[44].

---

[41] *Courrier suisse*, 1. 8. 1845. Ces arguments sont repris par des constituants: *Bulletin* cit., id., pp. 577 *sq.*

[42] Dans les 267 communes agricoles la proportion des bourgeois passe de 68% en 1850 à 43% en 1910 et, dans l'ensemble du canton, de 55 à 23% (Blanc, *op. cit.*, pp. 208 *sq*).

[43] *Bulletin* cit., 1841, automne, p. 465. Cf. aussi 1841, printemps, p. 130, 1842, automne, p. 8.

[44] *Id.*, 1845, printemps, pp. 548 *sq.*

Inutile de dire que le débat reprit périodiquement dans la perspective d'une législation qui intéresserait directement tant de citoyens, résidant ou non dans leur commune d'origine. Pétitions, par milliers parfois, motions parlementaires, réfutations se succédèrent, stigmatisant ces «tristes débris d'institutions sauvages et féodales»[45], réclamant des droits égaux pour les forains, la répartition des capitaux entre tous, l'autonomie des communes dispensées grâce à leurs biens de quémander des secours auprès de l'Etat, etc.

Le projet finalement discuté en 1851 donnait pour l'essentiel force de loi aux principes de 1835 en les perfectionnant; il ne rencontra pas de résistances notables: après quinze ans d'évolution, on n'osait ou ne voulait plus remettre en question l'égalisation des droits ni l'intérêt des communes, quitte à renâcler contre de plus grandes intrusions de l'Etat. La seule véritable innovation consistait à garantir aux seuls domiciliés les bénéfices communaux: la loi sanctionnait l'état de fait, mais cela provoqua d'âpres discussions; à des majorités peu marquées, le principe fut successivement repoussé, adopté avec la faculté laissée aux communes de décider ce qu'elles voudraient, avant de faire trébucher le projet[45]. Malgré de nouvelles pétitions, l'affaire fut enterrée pour vingt-cinq ans. Quand une pétition lui rendit son actualité, en 1865, le problème devenu caduc fut écarté sans discussion par le Grand Conseil qui admettait implicitement que les communes étaient libres d'agir comme bon leur semblait à cet égard[46].

Cette institution originale des bénéfices communaux intéresse l'historien actuel par la multiplicité de ses imbrications et les distorsions qu'elle révèle aux différents niveaux politiques et administratifs. Démocratie et modernisation s'applaudissent aux tribunes publiques. A l'échelon des individus et des groupes sociaux, les intérêts particuliers prennent leur revanche pour bloquer tout changement ou le faire payer par autrui. L'existence latente de ressources importantes renforcent les oppositions, mais excite les no-

---

[45] *Bulletin* cit., 1850, automne, *passim*.

[46] *Id.*, 1851, automne, pp. 347 *sq*, *Rapport au Grand Conseil du canton de Vaud sur les pétitions demandant l'égale répartition des bénéfices communaux entre les bourgeois d'une même commune habitant le canton*. Lausanne 1851, *Bulletin* cit., 1865, automne, pp. 75 *sq*, 377 *sq*.

vateurs qui y voient le moyen de réaliser leurs programmes aux frais minimaux. Le pays, plutôt pauvre en capitaux disponibles, dispose là d'une chance extraordinaire qu'on réussit à mobiliser dans l'intérêt public.

Les conflits qui s'allument dans les communes autour de ces capitaux ne sont pas des luttes de classes au sens ordinaire du terme: si les communiers défendent une propriété collective qu'ils tendent à s'approprier individuellement, on n'a aucun motif pour supposer un moindre accès à la propriété personnelle chez les domiciliés non bourgeois. Le débat serait plutôt triangulaire, affrontant les com muniers riches et pauvres (ces derniers pouvant être mini-propriétaires individuels ou prolétaires agricoles, ou encore orphelins ou dans le veuvage), et ce groupe à celui des non bourgeois. Les plus tièdes défenseurs du système traditionnel ne se trouvent certainement pas parmi les plus pauvres. On serait plus tenté d'appliquer ici les théories de Dahrendorf, qui distingue les strates économiques et les classes sociales, celles-ci étant conçues comme des «groupes de conflits sociaux dont le facteur déterminant réside dans la participation, ou l'exclusion de l'exercice de l'autorité au sein de toute association régie par l'autorité»[47]. Ce qui est en jeu, c'est le contrôle d'une fortune impressionnante; les clivages s'inscrivent autant entre les origines géographiques qu'entre les plus ou moins grandes participations à la propriété privée. Aucun groupe ne gagne en fin de compte, sinon le principe de la propriété publique en un temps où personne ne mettait en cause l'intangibilité de la propriété privée.

Sans suivre ici tel ou tel modèle compliqué de *changement*, on constate que la logique dynamique de la modernisation et de l'égalité ont agi suffisamment en profondeur pour s'imposer d'abord aux détenteurs des pouvoirs de l'Etat, ensuite, bon gré mal gré, aux responsables des communes, les agents administratifs intermédiaires jouant les rôles essentiels de courroie de transmission – dans les deux sens –, d'amortisseur et d'accélérateur. Sur eux repose largement le succès de programmes et d'actions conçus au gouver-

---

[47] Ralf Dahrendorf, *Classes et conflits de classes dans la société industrielle*, Paris-La Haye 1972, pp. 139 *sq.*

nement et dans les commissions, qu'ils informent et dont ils traduisent la volonté dans les faits. Même dans une petite république, la séparation entre gouvernement et administrés se dessine nettement et il faut la profonde connaissance du pays acquise par les représentants du chef-lieu dans les campagnes, pour que les changements s'accomplissent, pour que les synchronismes entre évolutions administrative, économique, financière, fiscale et idéologique remplacent les distorsions.

En insistant sur le rôle des agents intermédiaires, on conclut nécessairement que le pouvoir communal s'accommode mal du changement, en dehors des villes où règne un climat différent. Ceux qui érigeaient les communes en entités extérieures aux constitutions n'avaient pas tort: réceptacle des courants populaires les plus profonds, conservatrices par leur organisation, leur autonomie devait être réduite (d'où la puissance des barrages dressés devant l'intrusion perurbatrice des non bourgeois dans les autorités communales), sans qu'elles cessent d'accomplir les tâches qu'elles seules pouvaient assumer. Pour cela, il fallait remplacer la distribution des bénéfices par les impôts ou, au minimum, par leur attribution aux besoins généraux.

Il faut nuancer néanmoins: à elle seule, l'initiative venue d'en haut n'aurait pas obtenu le concours des communes. Les répartitions étaient de plus en plus remises en cause: les habitants ne se font pas encore entendre au niveau du gouvernement, mais les bourgeois mal servis se plaignent toujours davantage vers 1835, et les communiers non résidents revendiquent avec une acrimonie croissante dès les années 40, dans la mesure où l'on peut en juger d'après les dossiers officiels, peut-être incomplets. La politique gouvernementale encourageait les mécontents, même si elle poursuivait en réalité d'autres fins qu'eux. D'autre part, une fois le branle donné et le climat psychologique favorable créé, la population communale a perçu ses intérêts plus clairement. Au travers des nombreuses pétitions et des immenses débats parlementaires sur les routes, par exemple, on percevrait la croissante envie des députés d'offrir une chaussée à leurs électeurs parce que ces derniers l'exigent. Or chaque commune doit trouver l'argent nécessaire pour en financer une partie. Et une voie principale entraîne

des voies secondaires et des chemins qui incombent plus largement aux collectivités intéressées. Quand la fièvre *ferrugineuse* saisira le pays dans les années 50, on verra même des séries de communes offrir leur obole pour la construction de la grande transversale (Pontarlier–) Vallorbe–Massongex (–Italie).

Communes et Etat se rencontrent donc, sans que l'on puisse déterminer le cheminement suivi par les premières aussi clairement que celui du second. En ne brusquant rien, le gouvernement a facilité la rencontre; il n'a pas tenté une impossible abolition des répartitions, mais il a dévié sur l'intérêt à long terme des communes des revenus accaparés par des bénéficiaires à vues courtes.