Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 42 (1969)

Heft: 12

Artikel: Le problème de la dimension économique et sociale des communes

Autor: Gaudard, Gaston

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126777

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.01.2026

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

Le problème de la dimension économique et sociale des communes

par Gaston Gaudard
professeur à l'Université de Fribourg

Les hommes de notre temps sont de plus en plus sensibles au phénomène de la non-concordance des frontières politiques et des limites économiques [1]. Deux sortes d'évolutions spatiales fournissent à cet égard des témoignages importants:

1. Au niveau international, la préoccupation de définir des étendues de caractère plus nettement économique se traduit par l'instauration, en de nombreux endroits du globe, de zones de libre-échange, d'unions douanières ou économiques, voire de marchés communs.
2. Sur le plan national, un effort parallèle s'esquisse à travers la régionalisation économique. Les départements français ou les provinces italiennes font par exemple l'objet de tentatives de regroupement sous la forme de régions de programme.

Dans cette conjoncture de redimensionnement, une place trop restreinte est accordée aux communes. Certes, la collaboration et l'intégration micro-régionales sont moins spectaculaires que la mise sur pied d'ensembles plus vastes. Il n'empêche que le problème de la taille économique et sociale se pose aussi aujourd'hui de façon aiguë pour les communes. La question est en tous les cas indéniablement pressante pour la Suisse, qui servira de référence à cette étude.

Ce travail s'articulera en quatre parties. D'abord, il analysera l'évolution dimensionnelle des communes. Ensuite, il examinera les difficultés des communes trop petites, puis celles des communes trop grandes. Enfin, il recherchera les solutions à promouvoir.

Il convient encore de préciser dans cette introduction que les termes de «trop petite commune» et de «trop grande commune» se rapportent dans la présente étude à la dimension humaine et non pas directement à la superficie. Evidemment, cet accent que nous mettons sur les hommes ne doit pas faire oublier que le rapport avec la superficie reste particulièrement étroit. Ainsi,

- une commune est trop petite lorsque le nombre des hommes est dérisoire relativement à la surface et aux possibilités qu'elle offre;
- une commune est trop grande, quand la densité y est déjà si élevée que les nouveaux habitants sont amenés à s'installer dans les localités voisines.

L'évolution dimensionnelle des communes

Des indications intéressantes peuvent être tirées des recensements fédéraux de la population. Pour la période de 1941 à 1960, on est en mesure d'effectuer des constatations très significatives. Les quelque 3000 communes helvétiques se répartissent en trois catégories: [2]

1. Celles dont la population est inférieure à 200 habitants. Ce groupe est marqué par un *accroissement* du nombre des communes, qui a passé de 578 en 1941 à 629 en 1960. L'augmentation de l'effectif est de 9%; elle est particulièrement sensible pour les communes de moins de 100 habitants (+24%), alors qu'elle est beaucoup plus modérée pour celles de 100 à 200 âmes (+3%).
2. Celles dont la population compte entre 200 et 1000 habitants. Cette classe connaît une *diminution* du nombre des communes, qui est tombé de 1667 en 1941 à 1501 en 1960. Cela représente un recul de 11%.
3. Celles dont la population est supérieure à 1000 habitants. Sous cette rubrique, on pouvait ranger 862 communes en 1941 et on en trouve 965 en 1960. On est donc en présence d'un *accroissement* de 12% de l'effectif. L'augmentation du nombre des communes est spécialement forte pour celles de plus de 10 000 habitants (+55%).

Au total, les communes suisses enregistrent une évolution qui va dans le sens d'un renforcement des extrêmes. Les petites et les grandes communes constituaient ensemble 46% de l'effectif en 1941; elles en ont formé le 51% en 1960. La part des communes moyennes a en revanche rétrogradé pendant la même période de 54% à 49%. Pour cette dernière catégorie, on perçoit en outre un recul de la population en chiffres absolus: les communes moyennes réunissaient 60 000 âmes de moins en 1960 qu'en 1941. Or, durant la même période, la population résidante a pourtant augmenté en Suisse de plus d'un million d'âmes. Toutes ces tendances peuvent se résumer dans un déséquilibre vers le trop petit et vers le trop grand. Elles placent beaucoup de communes suisses dans des conditions difficiles qui méritent un examen approfondi, pour les communes trop petites et pour les communes trop grandes.

Les communes trop petites

Les communes trop petites ne sont plus en mesure de faire face aux nécessités économiques et sociales. De multiples traits en témoignent dans les domaines de l'administration, des finances publiques, du développement économique et de la vie sociale.

L'administration d'une commune trop petite devient irrationnelle. A cet égard, il faut remarquer d'abord qu'un groupe humain très restreint a beaucoup moins de chan-

ces qu'un autre plus nombreux de renfermer suffisamment d'hommes compétents disposés à assumer la gérance des affaires publiques. Ainsi, 46 des 284 communes fribourgeoises de 1960 comptaient moins de 100 habitants. Un chiffre de population aussi dérisoire conduit, dans la majorité des cantons où les droits politiques ne sont pas reconnus aux femmes, à deux ou trois dizaines de citoyens actifs seulement. Dans le cas d'une commune de 78 âmes, comme celle de Macconnens, dans le district de la Glâne, le choix des autorités locales est à effectuer parmi 29 citoyens. Mais d'autres situations sont encore plus alarmantes, telle celle de Neuhaus, en Singine, qui n'a que 9 citoyens actifs dans ses 32 habitants [3]. En outre, indépendamment de toute considération de compétence des autorités locales, il est certain que l'entretien d'un nombre élevé de très petites administrations communales est un gaspillage. Certes, des fonctions comme celles de syndic, de secrétaire ou de boursier y sont accessoires et fort peu rémunérées. Il n'en reste pas moins que beaucoup de temps serait épargné si les affaires étaient traitées de manière moins menue.

Quelques données relatives aux *finances publiques* convainquent aussi du sort délicat des communes trop petites. La statistique démontre par exemple que, dans les communes de moins de 100 habitants, le nombre moyen des contribuables (personnes physiques) est inférieur à 30 [4]; le produit de l'impôt des personnes morales y est pour sa part nul ou infime, en sorte qu'on peut quasiment le négliger [5]. Il est intéressant de noter que, en 1967, à l'exception d'une, les communes fribourgeoises de moins de 100 habitants ont toutes versé à l'Etat moins de 15 000 fr. d'impôt total (revenu et fortune) sur les personnes physiques. Pour deux d'entre elles, cette contribution a même été inférieure à 2000 fr. On est en droit d'admettre sommairement que ces petites communes perçoivent au titre de l'impôt communal un montant égal à celui qu'elles transmettent au canton. On constate alors que, pour ces administrations minuscules, les ressources sont extrêmement réduites. C'est d'autant plus vrai que les revenus des biens communaux, qui fournissaient souvent jadis un apport appréciable, sont dans plusieurs cas en baisse. Dans un tel contexte, on comprend qu'une seule charge extraordinaire importante – comme par exemple l'asphaltage d'une route communale – suffit à compromettre pour longtemps l'équilibre du ménage public. Même sans ces dépenses exceptionnelles, les recettes publiques parviennent de moins en moins à financer le fonctionnement courant des services communaux.

Le développement des secteurs secondaire et tertiaire, qui sont ordinairement plus rémunérateurs que l'agriculture, est entravé par la trop petite dimension des communes. Le premier critère de localisation industrielle est en effet actuellement celui de la main-d'œuvre. Or, à cause de leur taille, les petites communes ne satisfont précisément pas à cette exigence. Pour une commune de 150 habitants, on peut estimer par exemple que moins de 15 personnes sont candidates à une activité industrielle, après qu'on a déduit les inactifs, les agriculteurs nécessaires pour une exploitation rationnelle des terres, le clergé, l'instituteur, le postier, l'épicier et les pendulaires qui ne veulent pas renoncer à leur situation acquise à l'extérieur [6]. De plus, ces travailleurs éventuellement disponibles n'ont pas tous forcément les goûts et les aptitudes pour être employés dans une unique usine. Quant aux activités tertiaires, on sait bien qu'elles désertent les lieux où la population est rare; elles réalisent évidemment leurs meilleures affaires là où la demande de services est très concentrée spatialement. Il y a donc un processus cumulatif qui attire l'industrie et le tertiaire nouveaux vers les lieux déjà forts. Il en résulte même pour les petites communes un effet de déglomération. Leurs rares artisans et certains négociants ferment définitivement leurs portes sous la pression de la concurrence des industries et des grands magasins du dehors, qui deviennent plus proches à cause du progrès des communications.

La trop petite dimension des communes a aussi des *inconvénients sociaux*. Ces difficultés sont tout à la fois d'ordre quantitatif et de nature qualitative. Il est certain que le petit nombre des habitants ne permet plus le fonctionnement de différents équipements sociaux. Ainsi, les très petites communes voient leur école disparaître, parce que les élèves ne sont plus que quelques unités. Les sociétés de tous genres se meurent, à cause d'un recrutement de plus en plus malaisé. Cet effacement des groupements organisés entraîne une diminution de la cohésion entre les habitants et l'étiolement de la vie sociale agit dans le sens d'un moindre attachement de la population à la commune. Sur le plan qualitatif, on enregistre généralement un recul de l'esprit d'initiative. Cette donnée découle du vieillissement de la population, qui est lui-même la conséquence de l'émigration des jeunes. Les très petites communes n'ont souvent plus de promoteurs. Une cer-

taine résignation gagne progressivement leurs habitants. La décroissance démographique conduit donc à un rétrécissement de la dimension psychologique communale.

En résumé, les communes trop petites sont gravement menacées. A partir d'un niveau donné d'exiguïté, elles s'engagent dans un processus d'affaiblissement progressif, qu'elles ne sont la plupart du temps plus en mesure d'enrayer.

Les communes trop grandes

Pour certaines communes, le développement économique provoque un accroissement démographique trop accusé pour qu'il puisse être contenu dans les limites du territoire communal. On assiste alors à un déversement d'abord de l'habitat, puis des activités sur les communes voisines. On est ainsi en présence d'une commune centre – qui est la trop grande commune – et de communes périphériques, qui constituent une couronne urbaine. L'ensemble forme une agglomération. Un problème important est celui de la dimension optimale de l'agglomération urbaine; plusieurs auteurs lui consacrent beaucoup d'attention [7]. Cependant, notre étude concerne un autre point, à savoir la relation entre l'espace nécessaire à l'économie locale et la superficie de la commune politique centre.

Le débordement des communes urbaines sur les localités voisines paraît certes d'emblée moins alarmant que les phénomènes de dissolution dont souffrent les trop petites communes. Pourtant, les communes trop grandes doivent faire face à des inconvénients administratifs, financiers et sociaux.

Pour *les autorités communales,* le danger ne réside plus dans le manque d'un choix de personnalités compétentes. Il se situe dans l'insuffisance de la coordination intercommunale. L'aménagement des routes et l'essor des transports publics requièrent par exemple des décisions concertées. La question des eaux propres et à épurer peut être résolue plus efficacement en commun pour toute l'agglomération. Les différents plans d'aménagement communaux ne doivent pas traiter chacun en vase clos les espaces frontières. Bien sûr, lors de l'approbation des plans communaux, les autorités cantonales sont en mesure de veiller à une bonne juxtaposition. Mais le problème n'est pas que spatial: il faut par exemple se soucier d'une synchronisation satisfaisante dans le temps pour les ouvrages qui concernent plusieurs communes.

Le domaine financier rencontre aussi des difficultés sérieuses. Ces soucis découlent surtout du fait que les contribuables ne paient pas forcément l'impôt dans la commune dont ils utilisent de plus les services publics. A ce propos, l'observation peut être menée sur deux plans. D'une part, les possibilités de résidence dans la commune centre s'épuisent. Les chiffres confirment cette affirmation pour la plupart des villes. Ainsi, de 1950 à 1968, la population de la commune de Fribourg – qui est une commune centre – s'est accrue de 34 %. Mais l'augmentation moyenne de toutes les communes du Grand-Fribourg a été de 51 % [8]. Pour les communes de la couronne urbaine, la hausse a presque toujours été supérieure à 100 %; elle a même atteint 335 % dans le cas de Marly-le-Petit [9]. Par le fait même, le nombre des contribuables connaît une croissance relative beaucoup plus marquée dans les communes périphériques que dans la commune centre. Cependant, une grande partie des habitants de la couronne urbaine utilisent régulièrement plusieurs équipements publics de la commune centre. Ainsi, ils concourent par exemple à l'encombrement des rues et aux embarras de circulation qu'il faut résoudre avec les deniers des contribuables de la seule commune centre.

D'autre part, le déplacement du poids de l'habitat vers l'extérieur revêt un aspect qualitatif. Souvent, les quartiers de villas se développent surtout dans certaines communes périphériques où l'agrément de la résidence est plus grand. Cette tendance est très nette dans plusieurs de nos cités, spécialement pour celles qui sont situées au bord des lacs. Il en résulte des pyramides de revenus très inégales entre la commune centre et des communes périphériques. Les secondes attirent les personnes plus aisées, pour lesquelles la première continue de supporter des charges. Divers éléments compliquent cette interférence. Par exemple, la différence des taux de l'impôt communal est à même d'agir comme un facteur d'attraction vers certaines communes de l'agglomération. D'autre part, pour la commune centre, les profits réalisés par ses contribuables lors des services rendus aux habitants de la couronne urbaine se répercutent favorablement sur les finances communales. Quant aux communes périphériques, elles doivent parfois entreprendre au départ des aménagements surdimensionnés et onéreux.

Au point de vue social, les trop grandes communes ne subissent pas que des inconvénients. Ainsi l'appoint de la population périphérique permet la viabilité de cer-

tains services spécialisés, qui ne seraient pas rentables pour les seuls habitants de la commune centre. L'intensité de la vie culturelle et la variété des domaines qu'elle touche bénéficient aussi de l'agrandissement de l'agglomération à la suite du développement des communes périphériques.

Cependant, les trop grandes communes ressentent tout de même des effets sociaux négatifs. A ce titre, on retiendra par exemple le danger d'un accroissement exagéré de la densité de la population de la commune centre. Le manque de terrain y incite à une occupation serrée du sol et à une préférence pour les immeubles-tours. La forte hausse du prix des parcelles pousse à la démolition de bâtiments encore très satisfaisants pour les remplacer par des constructions à plus forte contenance. Si les organes compétents ne prennent pas des mesures énergiques pour la sauvegarde d'espaces verts suffisants, il y a péril d'une dégradation des conditions d'habitat «par entassement». Un autre phénomène peut être celui de la diminution de la population de la commune centre. Il s'explique par la place croissante qu'y prennent les immeubles affectés au commerce et aux services, au fur et à mesure que l'ensemble de l'agglomération grandit. Or, ces activités veulent quasi toutes avoir pied au cœur de la ville. Il en résulte que les appartements s'effacent au profit des bureaux et des magasins. Cette évolution est particulièrement sensible dans de très grandes villes étrangères, comme Londres et Paris. Pourtant, elle se rencontre aussi chez nous: au 1er janvier 1964, la commune de Zurich avait par exemple 800 habitants de moins qu'au 1er janvier 1963 [10]. Enfin, les modifications qui interviennent dans le genre d'immeubles et dans l'affectation des différents quartiers de la commune centre ne sont sûrement pas sans conséquences sur la mentalité.

Ainsi, il y a un problème des trop grandes communes, comme il existe une question des communes trop petites. Il reste à s'interroger sur les mesures propres à résoudre toutes ces difficultés.

Les solutions à promouvoir

Il faut reconnaître en premier lieu que les cas paraissent rares pour lesquels on est en droit d'attendre une correction spontanée des tendances à la commune trop petite ou à la commune trop grande.

Pour les communes trop petites, le pronostic est généralement sombre. Une exception est cependant de nature à se présenter. C'est celle des communes qui seront progressivement atteintes par l'espace d'entraînement des villes. En effet, autour des centres urbains, on doit distinguer une zone d'entraînement et une aire d'attraction. La première est une étendue soumise à une influence positive de la ville, par l'expansion et la dispersion des équipements économiques. La seconde, plus excentrique, est au contraire un espace qui ressent un frein au développement à cause de l'agglomération urbaine. Or, dans cette dernière étendue, il est possible que se trouvent l'une ou l'autre petite commune. Pour ces localités, l'évolution sera d'abord défavorable. Mais, après un temps, il n'est pas exclu que l'essor urbain débouche sur de nouvelles zones d'entraînement et d'attraction, plus éloignées du centre que précédemment. Par le fait même, une petite commune comprise au départ dans l'aire dépressive pourrait passer dans la surface tonique de l'espace d'entraînement. Son évolution aurait donc des chances d'enregistrer un renversement. Ainsi, la commune fribourgeoise de Marly-le-Petit, qui ne comptait que 200 habitants en 1941, en abrite aujourd'hui 1300 environ. En revanche, celle de Lovens, qui avait aussi 200 âmes en 1941 est tombée à 142. Il est significatif que, durant la période considérée, Marly-le-Petit a passé dans l'espace d'entraînement de la ville de Fribourg, tandis que Lovens est peut-être entrée dans la zone d'attraction.

Pour les communes trop grandes, on n'a pas à escompter une correction automatique. Le processus d'agglomération est très marqué dans l'économie moderne. Les économies externes – c'est-à-dire les avantages liés à l'environnement – sont fortes dans les points déjà les plus développés du pays et faibles dans les lieux en retard. Certes, avec une trop grande dimension, elles deviennent moins favorables. Mais il faut tenir compte que les centres de décision économiques qui sont surtout établis dans les grandes agglomérations ne renoncent alors souvent pas à y fixer les activités nouvelles. L'industrie et le tertiaire nouveaux sont donc attirés vers les centres où ces mêmes activités sont déjà installées. Les grandes communes industrielles et commerçantes continueront à regrouper la population. Evidemment, comme on l'a expliqué précédemment, ce n'est pas toujours la commune centre qui accueillera ces habitants supplémentaires; il y aura de plus en plus débordement.

Face aux difficultés qui affectent les communes trop petites et les communes trop grandes, la réflexion de l'économiste conduit à trois points principaux, qui pour-

raient orienter les politiques à promouvoir en la matière. Il s'agit de la dimension optimale des communes, du regroupement des communes et de la décentralisation spatiale des activités économiques.

1. *Le problème de la dimension optimale des communes* est fondamental. En effet, les ennuis actuels résultent d'un rapport inadéquat entre le nombre des habitants et le sol. Toute solution doit donc se demander d'abord quelle serait la relation idéale entre ces deux grandeurs. La réponse est malaisée à donner dans l'abstrait, car elle requiert la prise en considération d'éléments très nombreux. Ainsi, chacun comprendra que l'espace à attribuer par 100 habitants est fort différent selon les conditions naturelles et le genre d'activité économique. Par ailleurs, l'optimum général cache de multiples optimums partiels. Par exemple, le fonctionnement de certains commerces postule au moins 2000 habitants [11], mais d'autres activités exigent des valeurs fort dissemblables. De plus, il serait faux de vouloir limiter strictement l'aire de marché au territoire politique de la commune. En outre, il y a surtout la dimension sociale idéale d'une commune, qui, elle aussi, ne correspond pas forcément à la taille optimale souhaitée par les activités économiques et qui ne peut pas être énoncée comme un chiffre invariable pour n'importe quelle commune, dans n'importe quel contexte spatial.

Néanmoins, tous ces écueils ne doivent pas cacher que la tâche première est de rechercher, eu égard aux données précises de chaque cas concret, la dimension souhaitable des communes. Pour certains cantons, il serait peut-être désirable de choisir une approche globale, qui déboucherait sur un véritable programme de redécoupage des communes. Une telle tâche prendrait évidemment en considération, à côté des indications économiques et sociales, certains enseignements de l'histoire. Elle proposerait des modifications nécessaires, mais se garderait du changement pour le changement. Disons en outre qu'un semblable plan serait à promouvoir dans l'esprit de nos traditions démocratiques. C'est souligner le rôle capital qui serait celui d'une large information objective auprès des populations intéressées, afin de convaincre le peuple souverain.

2. *Le regroupement de communes* revient en quelque sorte à donner, par fusion ou par association, une nouvelle frontière politique plus étendue aux communes. Ce remède est tout indiqué, au moment où justement les limites politiques, définies en considération des données des siècles passés, ne sont plus en accord avec les nécessités économiques et sociales. Le regroupement est une solution pour les communes trop petites et pour les communes trop grandes.

Dans le cas des premières, la réunion reconstitue un groupe social plus fourni, apte à mieux assurer l'avenir de l'espace en question. Avec une base économique et sociale plus solide, le poids politique des communes sera souvent restauré. Il est en effet clair que, à ce niveau aussi, l'indépendance politique réelle est fonction de la force économique. Des regroupements de communes ont déjà été menés à chef dans nos cantons. Cependant, dans certains cas, il est urgent que ce mouvement prenne une ampleur beaucoup plus grande. Aujourd'hui, ce moyen est encore en mesure de sauver des zones qui risquent de ne plus pouvoir bénéficier d'une telle planche de salut si le regroupement est différé. Il ne servira plus à rien, demain, de réunir des espaces vides.

Pour les communes trop grandes, le regroupement permet de supprimer les discordances résultant des vocations spéciales qui deviennent progressivement celles des différentes communes d'une agglomération. En mettant ensemble des éléments dont l'évolution est divergente, on retrouve une moyenne plus équilibrée. La réunion des communes d'une même agglomération n'est du reste pas non plus un phénomène inédit en Suisse: en 1893, Zurich s'est par exemple unie à une dizaine de communes voisines; en 1934, la même ville a renouvelé une semblable opération avec huit autres communes. Toutefois, pour les communes trop grandes, il faut remarquer que le regroupement peut en réalité connaître différents degrés. Il est à même d'être la fusion. Mais, dans plusieurs cas, il est de nature à se limiter à une association, qui traite des problèmes communs. La forme de la collaboration doit être adaptée aux besoins.

3. *La décentralisation économique* semble au premier chef être un remède efficace tout à la fois pour arrêter le développement des communes trop grandes et pour stimuler celui des communes trop petites. D'emblée, il convient néanmoins de condamner la formule illusoire du saupoudrage qui voudrait implanter une petite activité industrielle ou touristique dans chaque commune du pays. Cette manière de faire conduirait à encourager la floraison d'une multitude d'entreprises sous-optimales et non compétitives. En conséquence, l'avenir économique des très petites communes n'en retirerait aucune garantie. Cela dit, il est indispensable de s'élever aussi nettement contre ceux qui prétendent réserver l'essor économique

futur surtout aux grandes métropoles actuelles. A cet égard, on doit proclamer clairement que les avantages offerts par l'agglomération industrielle ne sont pas illimités. A partir d'une certaine taille, il y a surdéveloppement, avec apparition de nuisances, qui impliquent des coûts croissants. Dès lors, pour certaines communes trop grandes, qui enregistrent depuis longtemps un important déversement sur un nombre élevé de localités voisines, la concentration est à freiner.

Ces principes débouchent sur une répartition intermédiaire des hommes et des activités dans le pays, qui évite tout à la fois une dispersion exagérée et une concentration néfaste. C'est la décentralisation concentrée, qui vise à la promotion d'une quantité équilibrée de points forts dans la Confédération. Ainsi comprise, la décentralisation est de nature à mettre un frein à l'expansion des communes trop grandes et de leur agglomération. Elle peut par ailleurs assurer un certain appui aux petites communes. Par exemple, leurs habitants trouveront plus aisément des possibilités de devenir travailleurs pendulaires lorsque les centres économiques seront mieux répartis. Par là, les résidents des petites communes qui sont en quête d'emplois ne seront plus condamnés forcément à l'émigration définitive.

De toute façon, la décentralisation économique doit venir compléter les regroupements de communes. En effet, dans les régions les moins développées de la Suisse, la réunion des petites communes sans l'arrivée d'activités nouvelles sur place ou dans les environs ne serait pas une solution durable. Les communes issues des regroupements seraient menacées du même mouvement d'exode qui a condamné celles dont elles auraient pris la succession. Cela conduirait à des regroupements à un second degré, sur des espaces plus vastes. On se rapprocherait alors d'un déséquilibre encore plus grave: celui d'une grande conurbation sur une partie du Plateau et de quelques immenses communes presque désertes, dont les centres seraient peut-être nos stations touristiques, dans le reste du pays.

En Suisse, depuis un siècle, le développement économique et l'urbanisation entraînent des migrations intérieures d'une ampleur considérable. En 1850, 7% des résidents étaient nés dans un autre canton que celui de leur domicile; en 1960, ce rapport était monté à 24%. On assiste ainsi au sein de la Confédération à une redistribution de plus en plus rapide de la population, dont les conséquences sont de deux natures opposées:

- d'une part, ces mouvements ont une influence bénéfique, parce qu'ils augmentent les liens entre les diverses parties du pays et renforcent de la sorte l'intégration nationale;
- mais, d'autre part, ces modifications renferment un danger de déséquilibre très sérieux, parce que certaines communes se meurent et que d'autres deviennent démesurées.

A l'intérieur de nos cantons, il serait sage d'adopter un nouveau partage de l'espace. Ce sera la structure moderne des communes suisses.

[1] Exposé présenté devant le Groupe de la Suisse occidentale de l'ASPAN à Genève, vendredi 14 novembre 1969.

[2] 3107 en 1941; 3095 en 1960.

[3] Ces chiffres se rapportent à 1969 et proviennent de l'Office cantonal de statistiques, à Fribourg.

[4] Cf. Service cantonal des contributions, Fribourg, «Rendement de l'impôt cantonal 1967» (personnes physiques).

[5] Cf. Service cantonal des contributions, Fribourg, «Rendement de l'impôt cantonal 1967» (personnes morales).

[6] Gaston Gaudard, «L'aménagement du territoire et les régions économiques en retard», dans *Plan*, 1969, N° 3.

[7] Cf. Jean Labasse, *L'Organisation de l'Espace*, Hermann, Paris 1966.

[8] C'est-à-dire Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly-le-Grand, Marly-le-Petit, Villars-sur-Glâne.

[9] Office cantonal de statistique, Fribourg, «Enquête annuelle sur l'effectif de la population des communes au 1er janvier 1969».

[10] *Statistisches Handbuch des Kantons Zürich*, 1964.

[11] Selon Piatier (enquêtes dans les départements du Rhône et de l'Ain), ce serait le cas pour les pharmacies.