

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

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 44 (1971)

**Heft:** 9

**Artikel:** Le pouvoir local

**Autor:** Vouga, Jean-Pierre

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-127147>

### **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:** 27.04.2026

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

# Le pouvoir local

par Jean-Pierre Vouga, architecte

30

Nous ne vivons plus à l'époque des cités antiques, ces sources de la démocratie, ni même à celle des villes médiévales qui nous laissent encore les souvenirs étonnants d'une administration équilibrée, où la dignité des édiles, le civisme des bourgeois, la cohésion des corporations faisaient régner un ordre consenti par chacun.

Cette stabilité devait beaucoup à la rareté des échanges, à la vie en circuit fermé; la ville d'autrefois subsistait très largement des produits de la région, la mobilité de ses habitants était limitée à une journée de chevauchée. Le contact entre les responsables et leurs administrés était facile; il portait sur des objets à la portée de chacun: commerce et foires, police des rues et des établissements publics, administration des biens de la bourgeoisie. Nul intérêt privé qui prévalût sur l'intérêt collectif.

Notre « progrès » a bouleversé tout cela, insensiblement, irréversiblement. Une économie d'échanges s'est substituée à l'économie de subsistance provoquant des contacts qui n'ont pas tous été féconds et des migrations presque toutes défavorables. A travers les mutations innombrables qui ont marqué la vie des hommes depuis l'aube du XIX<sup>e</sup> siècle, on cherche en vain les survivances de l'esprit civique auquel nous devons les fondements de notre démocratie dans les formes édulcorées ou déformées du pouvoir local d'aujourd'hui.

D'une part, l'Etat central a dû se saisir des problèmes qui débordent le cadre local et qu'une fédération de pouvoirs locaux elle-même n'aurait pas pu résoudre parce qu'ils sont d'une autre essence. D'autre part, la ville elle-même – ou plutôt ce qu'il en est advenu géographiquement – ne peut plus, dans d'innombrables cas, demeurer assez proche du simple citoyen car les problèmes qu'elle doit maîtriser dépassent sa sphère d'intérêt par leur ampleur ou par leur dispersion géographique.

Par une succession d'événements d'un autre ordre, l'affermissement des Etats s'opère au détriment de la grande perméabilité des frontières qui permettait l'équilibre relatif du monde féodal, mais crée la rigidité d'une entité nouvelle: la commune, issue soit des villes-états médiévales ou de leurs vassales, soit plus modestement des paroisses ou des hameaux. Plus rudement encore, l'Etat dont la France donne au monde le modèle, nivelle les pouvoirs communaux en donnant à la moindre commune les mêmes droits qu'aux villes les plus importantes. Cette anomalie n'est pas étrangère aux difficultés qui agitent aujourd'hui les anciennes nations de l'Europe où

le pouvoir local cherche péniblement à la fois la définition de ses tâches et le cadre où l'exercer.

D'une part, en effet, nul Etat n'a sérieusement établi le partage des tâches entre le pouvoir central et le pouvoir local. On se contente de formules volontairement imprécises et le système discuté du calcul des subventions sert de répartition des compétences.

Mais, d'autre part, comment prétendre établir ces définitions quand on trouve, en face du partenaire gouvernemental des communes politiques qui, tout en ayant les mêmes droits, sont à tel point disparates: dans celles qui constituent par exemple les cantons de Vaud ou de Fribourg, les chefs-lieux ont un poids financier, politique et administratif aussi important que celui de l'Etat; les villes de grandeur variable pourvues d'organismes d'administration, de gestion et de contrôle sont l'image la meilleure du pouvoir local; le village d'un millier d'habitants, lorsqu'il joue encore le rôle d'un pôle régional constitue encore une forme valable d'autorité; mais que dire de ces communes innombrables qui figurent au bas de l'échelle et où soixante habitants tout jaloux qu'ils soient de leur autonomie, sont bien incapables de conduire l'exercice dans la complexité des législations d'aujourd'hui et devant les difficultés que leur pose précisément l'économie agitée d'aujourd'hui. Dès lors ces communes, qu'elles le veuillent ou non, se condamnent à vivre en marge du mouvement, se dépeuplent davantage encore et s'en plaignent alors que seule une cohésion nouvelle – dont le modèle, hélas, reste à créer – permettra de jouer jeu égal avec les autres entités politiques.

Cette cohésion, ce sera celle de la région ou, plus modestement, de la mini-région, fondée sur une communauté d'intérêts groupée raisonnablement autour d'un pôle. Les éléments qui la composeront pourront d'ailleurs conserver une part de leur autonomie, ou plus exactement de leur liberté de décision. En effet, lorsqu'une hiérarchie de noyaux de décision aura vu le jour, il sera plus aisé de lui faire correspondre une hiérarchie de tâches et de fonctions; à chaque niveau, on trouvera des groupes préparés à aborder des difficultés d'un ordre croissant, allant des problèmes posés par la fontaine du village ou le ramassage scolaire aux problèmes de l'incinération des ordures et jusqu'aux vastes difficultés de la création d'une infrastructure avec toutes ses incidences financières.

Enfin, par un mouvement inverse, tandis que les trop petites communes se fédéreront pour mieux appréhender

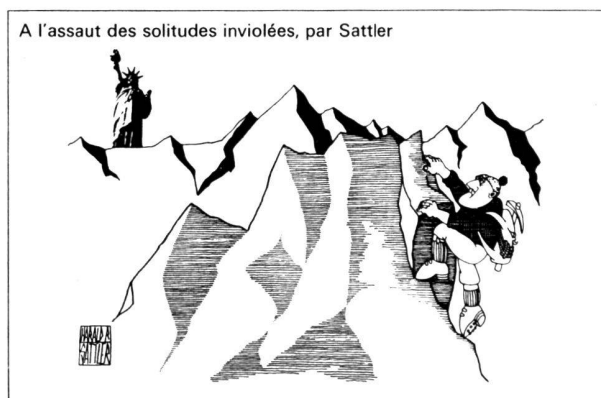
## Le mouvement communal en Suisse et en Europe

31

Les idées que nous développons dans notre éditorial sont en cours en Europe avec une fougue qui nous surprend et qui diffère beaucoup de la voie helvétique. C'est en effet par des décisions prises au niveau gouvernemental que la Suède, après le Danemark, ramène le nombre des communes de plusieurs milliers à quelques centaines. La France et la Belgique édictent des lois pour mieux préparer le terrain. Notre mentalité s'accommoderait mal de cette mise au pas. Mais le besoin n'en est pas moins impérieux! Puissent les quelques textes que nous rassemblons ici contribuer à réveiller dans ce pays ceux qui dorment sur des lauriers fanés!

l'entité régionale, les trop grandes villes devront faire revivre la notion mal comprise du quartier, seul niveau où l'habitant sera confronté avec des réalités à sa portée. Donner à des assemblées de quartier le pouvoir de décider des petits problèmes dans le cadre d'une vue d'ensemble de la ville en même temps qu'un droit de préavis, voire de proposition pour les problèmes collectifs est indiscutablement le correctif qu'appellent les citoyens des cités; il n'est pas en contradiction avec les associations et fusions de communes puisqu'il vise au même résultat. D'ailleurs, dans les agglomérations, ces deux mouvements n'en font déjà qu'un seul.

Combien de frictions, combien d'incompréhension n'évitera-t-on pas entre pouvoir central et communes lorsque ces dernières auront fait succéder au système dépassé hérité d'une mauvaise interprétation des réalités historiques une organisation efficace à la vraie taille de l'homme?



Devant l'Association des communes fribourgeoises à Farvagny

### Le problème des regroupements: informations au compte-gouttes

L'Association des communes fribourgeoises qui tenait à Farvagny ses assises annuelles sous la présidence de M. Hugo Burgy, syndic et député de Cordast, avait invité M. Emile Zehnder, directeur des communes et paroisses, à faire un exposé sur la fusion des communes et la loi y relative en préparation.

Bien que ce problème soit évoqué régulièrement au Grand Conseil depuis une quinzaine d'années au moins, ainsi que le reconnut lui-même le porte-parole du Conseil d'Etat, les informations nouvelles données à l'assemblée d'hier ne furent guère nombreuses.

M. Zehnder fit son tour d'horizon habituel du problème, demeurant dans les généralités, n'apportant aucun chiffre ni aucune statistique qui, mieux que tous les autres arguments, convaincrat les derniers hésitants de la nécessité de donner des structures nouvelles aux communes fribourgeoises au nombre de 278 encore aujourd'hui.

#### Deux points cruciaux non encore résolus

Le magistrat rappela sans en révéler le contenu qu'un avant-projet de loi sur la fusion des communes avait été élaboré par son département. Cet avant-projet est actuellement pendant devant une commission extra-parlementaire qui l'a modifié à deux reprises déjà. Le Grand Conseil pourra éventuellement en être saisi s'il le veut bien, à la prochaine session de novembre.

Deux points cruciaux devront être résolus au préalable. L'un porte sur le mode de fusion. Faut-il attendre comme jusqu'ici l'accord des communes intéressées pour réaliser des fusions, ou faut-il donner au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat les compétences pour imposer des fusions lorsque certaines communes ne remplissent plus les conditions requises pour être viables.

Le second point à résoudre concerne l'aspect financier. Il ne faut pas en effet qu'à la suite d'une fusion, l'une des communes voit sa situation financière aggravée. Pour cette raison le Conseil d'Etat a constitué un fonds. Mais celui-ci doit-il être alimenté uniquement par le canton ou également par les communes?

#### Incompréhensible discrétion

M. Zehnder rappela par ailleurs que le Conseil d'Etat, il y a quelques années déjà, avait chargé les préfets d'élaborer un plan de regroupement pour leur district. Ces études, dont le contenu n'a jusqu'à ce jour jamais été révélé, ont été récemment soumises à l'Institut des sciences économiques de l'Université de Fribourg. Deux professeurs et un groupe d'étudiants ont été chargés de les harmoniser. Leur rapport va être soumis incessamment au Conseil d'Etat. Celui-ci fera-t-il enfin l'objet d'une information un peu plus détaillée? Pierre Charrière.

(«Tribune-Le Matin», juin 1971.)