Zeitschrift: Revue historique vaudoise

Herausgeber: Société vaudoise d'histoire et d'archéologie

Band: 84 (1976)

Artikel: La construction du Grand-Pont à Lausanne, étape vers la révolution de 1845?

Autor: Lasserre, André

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-63730

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: 13.07.2025

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

La construction du Grand-Pont à Lausanne, étape vers la révolution de 1845 ?

André Lasserre

Sur la route du sud de l'Italie à Calais, il n'y a plus qu'« un point intolérable » [1], la traversée du Flon. Empreint d'une vanité touchante, le sens des paroles du député Correvon en 1838 témoigne en tout cas de l'importance que l'on attribuait à une construction qui dépassait largement l'agrément des citoyens lausannois. Les conflits que le pont de Saint-François à la ruelle des Terreaux suscita dans le canton s'étendirent bien au-delà du problème des balustrades, particulièrement controversé, et déferlèrent dans tous les conseils de la République. Révélateur d'une situation financière troublée, d'une fiscalité déséquilibrée, de rapports sociaux et interrégionaux malsains, il ne faut pas s'étonner que certains y aient vu à l'époque le symbole d'un mécontentement funeste au gouvernement conservateur et propice à la montée radicale. Tant il est vrai qu'au pays de Clochemerle, la réalité dépasse parfois la fiction.

Il ne s'agit pas ici de retracer les problèmes techniques, ni de faire l'histoire de la construction du Grand-Pont, ni même de s'extasier avec les contemporains sur la beauté grandiose du merveilleux monument. Il convient cependant de situer son érection dans le contexte de l'époque.

Les communications n'étaient pas faciles à travers le canton, et les Bernois n'avaient pas laissé derrière eux beaucoup de routes suffisant à un trafic important où charrois et voitures toujours plus pesants se multipliaient. Lausanne représentait un point noir au croisement des deux plus grands itinéraires Vallorbe - Saint-Maurice et Genève-Berne, où la côte de Montbenon, le Grand Saint-Jean, Martheray obligeaient à doubler les attelages et les risques d'accident. Le gouvernement

[1] *Bulletin du Grand Conseil*, 1838, t. I, p. 348.

vaudois se rendait bien compte du mauvais état des voies publiques; dès 1811, il fit passer une loi assurant le financement des constructions et reconstructions auxquelles étaient attribués les produits des péages et quelques autres recettes, l'apport des cercles touchés venant compléter pour 2/5 (dès 1821, 1/5) les montants investis. Pour coordonner mieux, on en vint en 1826 à une planification du réseau de première classe portant sur 12 ans et estimé à 552 000 francs. Les principaux bénéficiaires étaient les deux grands itinéraires cités plus haut. Les routes de deuxième classe (Yverdon - Sainte-Croix, Avenches-Cudrefin surtout) recevaient 276 500 francs, celles de troisième classe, 335 000 francs sous forme de secours aux communes, maîtres de l'ouvrage. Au total, en y joignant les corrections de torrents, l'Etat devait trouver 997 800 francs (déduction faite de la part des cercles et des communes), ou plus de 83 000 francs par an sur un budget qui atteindra en 1831, à l'aube du régime libéral, le grand constructeur, 1,3 million de recettes. Pour garantir le financement, on ajouta aux apports de 1811, qui ne permettaient guère que l'entretien ordinaire, 20 000 francs par an tirés de la *Caisse du subside extraordinaire*, reliquat d'impôts exceptionnels non employés, plus 50 000 francs d'allocations budgétaires régulières. Dès 1836 enfin, le crédit annuel total passa à 110 000 francs, en même temps que l'on unifiait le budget et les caisses de l'Etat pour assurer plus de rigueur dans la gestion et de souplesse à l'ensemble. Le programme avait démarré vraiment en 1835 seulement, coïncidant avec l'extinction du rachat des droits féodaux. Inférieurs jusqu'alors à 100 000 francs par an, pour autant qu'on puisse croire aux chiffres officiels avant 1836, les investissements routiers grimpèrent jusqu'à 320 000 francs en 1838, puis, après un fléchissement, à 370 000 francs en 1841 (sans compter les 47 000 francs de participation des communes et cercles), pour redescendre ensuite par à-coups à 107 000 francs en 1845. Charge énorme puisque le budget routier total, entretien compris, ne descendit jamais en dessous de 20 % des dépenses de l'Etat depuis 1835 et atteignit même en 1841 35,5 % de celles-ci [1]. Une réalisation maladroitement répartie accumula les dépenses cette année-là et provoqua des embarras financiers que l'on crut inquiétants.

Il ne faut pas penser en effet que les députés se laissèrent convaincre facilement de voter des dépenses qui touchaient à la fois aux capitaux

[1] Voir le *Compte général de l'administration des finances*, Lausanne 1831 s.

de l'Etat (il fallut soutirer de l'arche sainte, le rentier de l'Etat, 250 000 francs en 1838) et aux poches des contribuables, puisque les cercles intéressés à une route devaient fournir leur quote-part. Or ces circonscriptions géographiques étaient aussi électorales. On voit donc les représentants du peuple déchirés entre les ambitions routières locales et les scrupules financiers, dichotomie d'autant plus angoissante que chacun des motifs contradictoires devait concourir à assurer mieux le siège parlementaire. On pouvait applaudir le Conseil d'Etat quand celui-ci affirmait en 1826 que l'« intérêt du commerce et de l'industrie » exigeait l'extension du programme routier [1], ou qu'il vantait en 1835 le progrès « sous le rapport des lumières » [2] en une époque où chacun comprenait la nécessité de bonnes routes. Mais le prix à y mettre avait de quoi effrayer un corps politique aux vues limitées. On peut dire qu'hésitants au début, les députés se sont laissé convaincre et, comprenant bientôt qu'ils devaient saisir l'occasion au vol, se précipitèrent frénétiquement dans la course au *rayon* de route. Les coalitions d'intérêts firent fureur si bien qu'un plaisantin prétendait que « pour aller à Sainte-Croix, il faut passer par Savigny » [3]. Mais les scrupules subsistaient aux dépens d'autrui, et, tout naturellement, le chef-lieu devait en faire les frais, d'autant plus qu'il arrivait un peu tard dans la bousculade, alors que l'ascension des dépenses devenait troublante et que des sommes élevées, encore jamais atteintes, devaient se concentrer dans une seule commune.

Le programme de 1826 accordait à Lausanne 282 000 francs pour corriger ou (re)construire les routes vers la Maladière (56 000 francs), Prilly (54 000 francs) et Lutry (170 000 francs). Rien ne concernait la traversée de la ville à proprement parler. Mais l'abcès du passage du Flon se faisait d'autant plus cruellement sentir que la viabilité s'améliorait partout. La statistique révélait 400 000 chars par an en 1835 à travers le chef-lieu [4]. C'est l'ingénieur Pichard qui conçut le projet de traversée de la ville, avec sa ceinture et ses deux édifices majeurs, le tunnel sous la Barre et le Grand-Pont, qui maîtrisait enfin l'obstacle naturel des trois collines. D'emblée, la Municipalité s'intéressa à l'entreprise, mais chercha à en déplacer les charges financières sur le

---

[1] *Recueil des lois, décrets et autres actes du gouvernement du canton de Vaud*, Lausanne 1803 s. Année 1826, p. 20, considérant de la loi.
[2] Archives du Grand Conseil: Projets de lois et décrets acceptés, 1835, n° 247.
[3] *Journal d'Yverdon* cit. dans *Nouvelliste vaudois* 11.4.1843.
[4] *Bulletin* cit., 1836, t. II, p. 494.

canton. Les contestations que suscita cette affaire nous ouvrent aujourd'hui des perspectives sur l'histoire profonde du régime juste-milieu.

Dans un premier temps, on se tira élégamment d'affaire en évoquant le moins de chiffres possibles. Une convention entre l'Etat et la commune, laborieusement mise au point, finit par être votée par le Conseil communal le 6 juin 1836. Elle ne mentionnait aucune dépense, mais définissait des secteurs où chacun des partenaires assumerait les travaux pendant les dix ans à venir sur la traversée occidentale. Ce document pouvait éveiller la méfiance; il n'entrait pas dans l'usage que l'Etat conclût un accord avec une commune: la loi, valable pour tous, suffisait à régler hiérarchiquement les relations entre les deux instances. La justification donnée par le Conseil d'Etat n'expliquait pas clairement cette curieuse méthode:

« La circonstance particulière du transport des routes hors de Lausanne, ne permettait pas de procéder, comme dans les cas où il ne s'agit que d'améliorer une traversée de ville, sans sortir des murs; les intérêts de l'Etat et ceux de la commune ont dû être mis en balance pour déterminer leurs contributions respectives aux frais » [1].

On pouvait légitimement se demander si les lois ordinaires concernant le financement des routes s'appliquaient à ce cas exceptionnel ou s'il ne faudrait pas ajouter d'autres entorses encore. Quant aux montants en jeu, on peut penser qu'ils n'étaient pas encore assez exactement fixés pour qu'on pût s'engager. Devis détaillé d'exécution, prix des expropriations ne pouvaient encore être qu'évalués. Probablement aussi, convenait-il de ne pas effrayer le Conseil communal par des prix fantastiques.

Une fois acceptée par la Commune, la convention fut présentée au Grand Conseil, incluse dans un projet de décret. Seul l'exposé des motifs prévoyait une dépense globale de 450 000 francs à la charge de l'Etat, dont à déduire le 1/5, soit 90 000 francs aux dépens des 9 cercles de Lausanne, Ecublens, Morges, Romanel, Sullens, Echallens, Pully, Mézières et Lutry, selon la loi de 1811. La part de Lausanne, s'ajoutant à ces 450 000 francs, s'évaluait à 200 000 francs, que la Municipalité fixa pour sa part huit mois plus tard à 300 000 francs [2]. Qui faisait le

---

[1] *Bulletin* cit., p. 396.

[2] *Id.*,p. 396-403; Procès-verbaux de la Municipalité de Lausanne, 24.7.1837. Cette estimation de la part lausannoise permit à la Municipalité d'obtenir (sous réserve de ratification par le Conseil d'Etat) un impôt direct ou indirect de

plus gros sacrifice, le canton et les cercles au profit du chef-lieu, ou les Lausannois au bénéfice des transports cantonaux? Question insoluble, probablement oiseuse, mais éminemment politique.

Ce problème est en tout cas sous-jacent dans les débats du Grand Conseil. Delarottaz, député des Planches (Montreux), affirme sans détours que si l'on a fait la folie de bâtir une ville dans un site pareil, ce n'est pas au canton à en faire les frais au seul profit des Lausannois. Il entre ainsi dans le sillage de Demiéville, d'Yverdon, député d'Orbe, qui veut appliquer la loi de 1811 et mettre la traversée au compte de Lausanne, quitte à lui accorder une aide [1]. Ainsi, selon son interprétation des textes, la ville courrait les risques, la part de l'Etat restant forfaitaire. Et surtout, les cercles entraînés sans leur accord dans l'opération seraient déchargés.

C'est de ce dernier côté que viennent des oppositions catégoriques, par la bouche des trois députés d'Echallens, Sullens et Romanel. Quelques jours après le vote final, 1881 pétitionnaires réclameront la modification de la loi de manière à exonérer les cercles [2]. Une indiscutable hargne se fait aussi jour au Grand Conseil parmi ceux qui redoutent que ces fortes dépenses n'accaparent la trésorerie au détriment d'autres constructions qui seraient ajournées d'autant. Aigreurs classiques qui ne sont peut-être pas encore à ce moment plus virulentes qu'à l'égard d'autres régions gratifiées prioritairement de constructions routières. Delarottaz est le plus acrimonieux envers le chef-lieu. Pour finir, le projet passe sans trop de peine les 15 et 19 décembre 1836 à de fortes majorités; les partisans avaient su montrer que jusqu'ici Lausanne n'avait pas bénéficié de nouvelles routes, que son tour était venu, qu'elle y dépenserait beaucoup dans un domaine plein d'aléas (les expropriations) et que le canton avait assez d'argent.

Dès que Pichard s'attaqua à la réalisation du projet, il se rendit compte de ses défauts, dus en particulier à l'instabilité imprévue des sols. Tranchant dans le vif, il abandonna le tracé prévu et fit accepter le principe d'un pont à niveau, délaissant le passage par le fond de Pépinet pour un grand ouvrage à deux rangées d'arches: enfin la jonction des grands itinéraires se ferait à Lausanne sans dénivellations brutales. Les autorités ne semblent pas avoir hésité longtemps, telle-

---

13 500 à 14 000 francs par an pendant 30 ans, pour couvrir l'ensemble des dépenses (voir: *Pièces relatives à l'impôt communal de Lausanne*, Lausanne 1844, p. 20 s.

[1] *Bulletin* cit., p. 556 s. et 550 s.

[2] *Id.*, p. 653-654.

ment le *tracé bleu* l'emportait sur les autres. Mais cela reposait tout le problème financier, avec une acuité d'autant plus grande que désormais les deux partenaires pouvaient chiffrer exactement leurs prévisions de dépenses, sinon pour Lausanne... de recettes. En passant des épures à la caisse, la logique des politiciens devra s'adapter à celle des ingénieurs.

Le problème des recettes correspondant aux frais aurait de toute manière été délicat [1], mais le nouveau projet le compliquait en augmentant certaines dépenses — la construction du pont — et en en diminuant d'autres — les expropriations, par exemple. Négociations et marchandages amenèrent en mars-avril 1838 les deux autorités à s'entendre sur une participation communale volontaire de 80 000 francs à verser en 10 ans dans la caisse de l'Etat pour le pont, plus 50 000 francs consacrés aux abords dont la ville était responsable. Les prestations lausannoises passaient ainsi de 108 000 francs, chiffre primitivement fixé, à 130 000 francs, mais diminuaient proportionnellement grâce à une nouvelle clef de répartition. Néanmoins, des dépenses imprévisibles allaient augmenter sa facture [2]. Dans le maquis des budgets, retenons pour la participation de l'Etat, le montant présenté aux députés en 1838 de 277 000 francs, au lieu de 168 000, pour le pont [3]. Un contentieux se fermait.

Mais un nouveau s'ouvrait, celui du financement par la commune. Comme tant d'autres, celle-ci avait une situation chancelante à cette époque. Ses revenus n'étaient pas adaptés à une politique d'expansion et leur inélasticité freinait une modernisation qui s'imposait pourtant, en particulier dans le secteur scolaire auquel les contemporains accordaient une importance primordiale. Les recettes n'atteignaient pas 200 000 francs par an, tirés essentiellement des bâtiments et des domaines; les forêts par exemple assuraient près du tiers ou de la moitié du budget selon les années. Faute d'impôts (en dehors d'une taxe sur les boucheries ou les viandes), il fallait équiper une ville avec les recettes d'une commune rurale. Le moindre investissement obligeait à toucher aux capitaux ou, perspective maudite, à emprunter. Pour lever une contribution, il fallait l'autorisation du canton: la législation fiscale réduisait à peu de chose l'autonomie communale

---

[1] Voir Procès-verbaux cit. juillet 1837, *passim*, 18.8.1837.
[2] Voir le discours de Druey, *Bulletin* cit., 1838, t. I, p. 330.
[3] *Pièces relatives à l'impôt communal...*, p. 45.

Le Grand-Pont vers 1845

Aquatinte de Tanner d'après Winterlin. MHAEL, coll. de l'Assoc. du Vieux-Lausanne.

et l'Etat l'utilisait strictement comme instrument de sa politique de mise en ordre et de centralisation. Jusqu'à la Régénération, le Petit Conseil, puis le Conseil d'Etat avait la compétence d'accorder les contributions communales nécessaires aux dépenses locales [1]. Le nouveau régime conféra ce pouvoir au Grand Conseil, dans la logique démocratique. Mais le législatif n'accordait pas facilement des impositions et le chef-lieu ne pouvait en tout cas pas en attendre de la sympathie. Echappaient au Grand Conseil les contributions indirectes qui restaient dans la compétence du Conseil d'Etat selon l'art. 9 de la loi du 26 janvier 1832 sur les fonctions et compétences des autorités communales:

« Sauf dans les cas prévus par la loi, aucune contribution pour dépenses publiques ne peut être établie, pour subvenir aux charges des communes, sans l'autorisation: du Conseil d'Etat s'il s'agit d'une contribution indirecte; du Grand Conseil s'il s'agit d'une contribution directe. »

L'un de ces cas prévus ressortait de l'art. 262 de la loi sur les routes du 24 juillet 1811, au chapitre *de la Caisse de l'Etat pour l'entretien et la reconstruction des routes et voies publiques:*

« Dans les lieux où les biens publics sont insuffisants pour couvrir cette dépense, elle sera (sous l'autorisation préalable du Petit Conseil) répartie sur tous les immeubles du territoire, en prenant aussi pour base de cette répartition l'évaluation de ces immeubles dans les cadastres. » [2]

Au sens de cet article, l'imposition prenait donc la forme d'un supplément à ajouter à l'impôt foncier cantonal.

La panoplie destinée à discipliner les communes comporte encore une pièce majeure: le contrôle des répartitions de bénéfices bourgeoisiaux, usitées encore dans 202 communes vers 1835. Les communiers possédaient des forêts, pâturages et champs, animaux ou fours banaux dont ils retiraient des avantages multiples en nature ou, moins souvent, en argent. Si ces bénéfices pouvaient pallier un paupérisme

---

[1] David-François-Rodolphe Clavel, *Essai sur les communes et sur le gouvernement municipal...*, Lausanne 1828, t. II, p. 802 s. et p. 863 s.

[2] *Recueil des lois* cit., 1832 et 1811. Les taxes pour frais d'école et de taupiers, dont on ne saurait sous-estimer l'importance sociale et politique, sont des cas particuliers et controversés.

rural foisonnant, ils étaient devenus malgré tout un fléau et une source d'abus. Gérés par les municipalités politiques, ces biens rapportaient très peu aux communes: les bourgeois s'entendaient à *miser* à bas prix les bois ou les pâturages et, puisqu'il s'agissait de toute manière de biens privés, ne payaient que des taxes d'usage dérisoires. Quand il s'agissait de forêts, trop souvent on les surexploitait, au grand dommage du capital sylvestre. Socialement, ces bénéfices profitaient surtout aux riches qui seuls avaient l'usage de bois de construction pour leur propriété bâtie, ou pouvaient plus largement que les pauvres, profiter des pâturages pour leurs troupeaux. Les bois d'affouage servaient plus directement aux pauvres. Des usages non écrits, les réseaux subtils de connivences locales assuraient aux propriétaires aisés des privilèges appréciables, aux dépens des veuves, des paysans pauvres et, pis encore, des habitants non bourgeois. Au travers d'une enquête préfectorale de 1835, on devine mainte fois des inéquités secrètes, mais réelles et étendues.

Avec de notables exceptions évidemment, les communes s'administraient mal; leurs écoles, chemins et forêts manquaient de soins et d'argent. Le municipal qui aurait voulu remédier aux désordres l'aurait payé de son siège politique. L'essor routier et scolaire des années 1830, joint à des contrôles toujours plus étroits des forestiers et des préfets, ainsi que les exigeances du gouvernement obligèrent les communes à sortir de leur marasme, à faire ou refaire tous les règlements ad hoc sous sanction de l'Etat. Pour leurs nouvelles dépenses, les communes devaient trouver de l'argent. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil suivirent une politique implacable, du reste fondée sur la loi, en refusant toute contribution communale sans suppression des bénéfices communaux. Bien souvent, celle-ci suffisait et un impôt n'était pas nécessaire. Non sans se lamenter, les communes durent progressivement se soumettre. Stratégie à très long terme, cette méthode permettra seule de les contraindre à se moderniser, à utiliser leurs ressources propres, à supprimer les injustices sociales les plus criantes, à rapprocher les situations des communiers et des habitants. Paradoxalement, les collectivités locales y gagnèrent en autonomie, car des revenus plus élevés et mieux assurés leur permettront des initiatives et des investissements autrefois impossibles. On aurait eu évidemment de la peine à faire admettre cette notion aux bourgeois de l'époque qui s'épouvantaient de voir s'effriter leurs revenus et s'effondrer les traditions communales où ils

voyaient le fondement de l'Etat et de leurs privilèges. Ils étaient du reste protégés par la Constitution qui assurait aux communiers 2/3 des sièges aux Conseils communaux et généraux, et 3/4 dans les municipalités. La puissance des bourgeoisies, spécialement dans les campagnes, était encore trop forte et même la Constitution de 1845 ne pourra pas les éliminer de leurs citadelles. Au plan fiscal, comme on n'accordait aux communes que des contributions limitées dans le temps, on peut penser que les bourgeoisies ont lutté pour retrouver leurs prébendes, une fois le terme échu.

Lausanne, par exemple, distribuait encore un moule et demi de bois de feu à ses communiers, pour 6 francs en 1838, portés à 12 en 1839, etc. Il avait bien fallu renoncer à des répartitions autrefois plus plantureuses pour assurer diverses dépenses auxquelles la ville ne pouvait pas se soustraire. Affecter ces derniers cadeaux à la traversée de la ville n'aurait pas suffi, selon la Municipalité, à financer l'ensemble des travaux (Fischer, député de Lausanne cite le chiffre moyen de 20 832 francs de répartitions de 1831 à 1835, 12 000 depuis lors [1]). On n'osait quand même pas supprimer entièrement leurs minces privilèges aux Lausannois de souche, déjà très minoritaires (1/7 de la population); c'eût été un suicide politique; mais on estimait injuste également, de faire reposer sur eux tout le poids d'une modernisation dont profitait tout autant la majorité non bourgeoise [2]. Cet argument ne manque pas de pertinence et témoigne bien de l'inadéquation d'une législation de pays rural avec une population stable à une ville exceptionnelle. La Municipalité pouvait seulement promettre de supprimer bientôt ces répartitions en vue d'autres dépenses importantes et urgentes. Mais elle refusait d'indiquer au Conseil d'Etat le moindre délai...

Les discussions entre Lausanne et l'Etat se poursuivirent en effet d'avril à mai 1838. La Municipalité affirmait qu'elle ne pouvait faire accepter par le Conseil communal le sacrifice des 80 000 francs si, en contrepartie de ce cadeau à l'Etat, elle supprimait les distributions de bénéfices. Elle exigeait que le Conseil d'Etat accordât une imposition, à définir plus tard, en même temps que la ville, elle, accordait son subside. Elle voulait éviter une contribution foncière dans le sens de la loi sur les routes et s'orientait toujours plus nettement vers

---

[1] *Bulletin* cit., 1838, t. I, p. 338.
[2] *Pièces relatives à l'impôt communal...*, p. 10 s., p. 15 s., etc.

un impôt indirect selon la loi sur les communes. Sa politique est claire: dans une situation exceptionnelle, sanctionnée par une convention inhabituelle, la Commune alimente les caisses de l'Etat et doit pouvoir exiger un impôt sans renoncer à ses répartitions pour le moment. Le Conseil d'Etat, lui, se défendit médiocrement, esquivant les responsabilités en expliquant que « pour ce qui le concerne », il était disposé à autoriser une contribution. Pressé de s'expliquer sur cette expression ambiguë, il finit par proposer de mentionner l'impôt dans l'exposé des motifs, mais pas dans la convention complémentaire, renseignant ainsi le Grand Conseil, sans lui demander son accord [1]. Il craignait visiblement les députés, sans expliquer ses motifs, et choisit un moyen terme peu honorable pour se tirer d'affaire. La Commune, elle, ne redoutait pas l'intervention du législatif, pourvu que impôt et cadeau soient liés, quitte à les inscrire dans l'additif à la convention de 1836. Cette notion insultante de don, l'Etat l'écarte: la loi de 1811 a mis les traversées à la charge des communes, à celles-ci de les payer. Quant à lui, il est prêt à accorder, dans sa compétence un impôt indirect aussi bien qu'un direct, selon la loi utilisée. Pour finir, il renonce à définir à l'avance la nature et la quotité d'une contribution qu'il fixe simplement à dix années (la Municipalité réclamait 10 000 francs jusqu'à extinction des dépenses) et n'insiste plus sur l'abandon des répartitions. Les 50 000 francs pour les abords du pont ne peuvent donc pas être couverts par un impôt futur [2].

Pour finir le Conseil d'Etat pourra présenter un décret au Grand Conseil en juin 1838, une fois l'additif à la convention ratifié par le Conseil communal. Devant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat reprend la thèse lausannoise en parlant d'une « ... construction de route extraordinaire, à laquelle, par conséquent, la règle usitée n'était pas applicable » [3]. Et l'exposé des motifs de mentionner simplement qu'une contribution ne sera pas refusée, « sauf à régler ultérieurement le mode d'imposition » [4]. Dans la commission, un seul membre s'oppose au projet, trop avantageux pour le chef-lieu et n'excluant pas l'abolition des répartitions (du reste non mentionnée dans l'exposé des motifs). Pourquoi l'Etat n'accorde-t-il pas simplement un impôt

---

[1] *Pièces relatives à l'impôt communal...*, p. 33 s. et p. 38 s. On peut suivre au travers de ce recueil les discussions entre Lausanne et l'Etat.

[2] *Id.*, p. 38 s. Voir aussi le Plumitif du Conseil d'Etat, mai 1838, *passim*.

[3] *Pièces relatives à l'impôt communal...*, cit. p. 44.

[4] *Id.*, p. 46.

foncier, puisqu'il se réfère à la loi de 1811? Les autres membres pensent en revanche que c'est plutôt la loi de 1832 qui s'applique en l'occurrence [1]. Fâcheuse incertitude dans une affaire déjà délicate! Ce n'est du reste pas tant le problème fiscal qui retiendra le législatif que la gêne devant un projet dénigrant un tracé présenté comme excellent deux ans plus tôt. A quelles nouvelles ascensions de prix allait-on encore assister? Le budget de l'Etat y suffirait-il? Les adversaires du projet réclament donc de nouvelles études, par des experts étrangers, selon une tactique dilatoire classique quand on veut couler une proposition. Le plus intéressant dans ces controverses, c'est l'hostilité au chef-lieu:

« J'ai dû refuser toutes nouvelles dépenses de route pour Lausanne, dira le commissaire minoritaire Grenier, de Vevey, d'autant plus que déjà toutes nos routes peuvent fort bien remplir leur but sans passer par Lausanne » [2].

Simonin, député d'Aubonne, s'exclamera que la route Aubonne-Lavigny doit passer avant et qu'il ne votera ce projet gigantesque que si on lui prouve clairement « qu'il restera des fonds pour Aubonne » [3]. Explosion d'une maladroite naïveté que fustigera probablement le Lausannois Fischer en dénonçant ces « furieux appétits » qui se déchaînent [4]. D'autres voileront plus pudiquement leur opposition. L'explication la plus percutante de la méfiance envers la grande ville vient de Delarottaz, qui constate que « le pouvoir appartient au savoir et à la richesse; lorsqu'une localité réunit deux avantages, elle devient bientôt dominatrice ». Il faut déjà envoyer les jeunes aux études à Lausanne, détentrice de la connaissance; n'y « engouffrons [pas] encore d'énormes capitaux » [5]. Qu'aurait-il dit, s'il avait connu la ponction opérée par Lausanne chaque année sur tout le canton, et en particulier sur les recettes de district, créant un flux continu de capitaux vers le chef-lieu? De 1830 à 1844, le receveur de Lausanne finit toujours l'année avec des déficits de 125 000 à 200 000 francs équivalant à 70 % des bénéfices de ses collègues. Or, les receveurs ne portaient en compte que les dépenses à la charge du canton à l'intérieur de leur

---

[1] *Pièces relatives à l'impôt communal...*, p. 48-50.
[2] *Bulletin* cit., 1838, t. I, p. 326. Coût total prévu pour l'Etat: 559 000 francs.
[3] *Id.*, p. 470.
[4] *Id.*, p. 477.
[5] *Id.*, p. 347.

district [1]. L'affirmation de Delarottaz est surtout révélatrice d'un climat. Elle porte sans doute sur une assemblée peu sympathique à Lausanne et fatiguée de tant de lois et crédits pour les écoles et l'Académie, dont le chef-lieu profitait si largement. Mieux informé, Delarottaz n'aurait pas manqué de s'indigner de l'augmentation des dépenses d'instruction à Lausanne aux frais du canton: celles-ci montent en effet de 17 à 38 % des sorties de la recette, soit, de 40 000 à 120 000 francs entre 1831 et 1844 [2]. Quelle belle conjonction du pouvoir financier et du pouvoir scientifique! Delarottaz toucha en tout cas les députés radicaux ennemis d'une science dispensée par des maîtres conservateurs aux jeunes gandins de milieux aisés et *méthodistes*, et si enclins à dénoncer la richesse mobilière et les abus que permet la fortune.

L'antagonisme du canton pour Lausanne gît si bien au centre du débat que les défenseurs du projet s'efforcèrent de montrer que celle-ci y gagnait moins que l'ensemble du pays. Delaharpe, conseiller d'Etat, en fera même le principal thème de son apologie, tandis que Monnard s'émerveillera devant le futur « monument de l'esprit cantonal du Grand Conseil » [3]. Les orateurs favorables ne purent empêcher un verdict incertain en premier débat le 6 juin 1838 où le président dut départager entre les deux moitiés de 52 votants chacune. Au deuxième débat, trois jours après, le score s'améliora à 63 voix favorables contre 46 et 3 abstentions. Les manœuvres qui amenèrent ce retournement restent évidemment indiscernables.

Les travaux pouvaient commencer, et bientôt... le payement des factures. Les cercles seront les premiers appelés. Selon la loi, étaient touchés les deux voisins de celui où l'on (re)construisait une route de première classe, plus leurs deux voisins dans la direction de celle-ci. Même ramené à 1/5 des frais à partir de 10 000 francs, le poids restait important et pesait, rappelons-le, uniquement sur les immeubles s'il fallait un impôt. On répondait par là à l'une des règles d'or de la fiscalité: établir un impôt facile à définir et à percevoir. En frappant la propriété, l'on n'avait qu'à élever d'un tant pour mille l'impôt foncier, et le tour était joué; à moins que, solution plus favorable pour

---

[1] Voir Archives cantonales vaudoises, Comptes annuels des districts. L'origine du flux vers Lausanne est multiple: à côté des receveurs, il y a les sels, les péages, les postes, etc.

[2] Voir Comptes cit.

[3] *Bulletin*, t. cit., p. 465 s., p. 349.

le contribuable, les ressources des communes des cercles aient suffi, sans demander de supplément aux individus. En cette circonstance, cela n'alla pas tout seul: nous avons mentionné la pétition de 1836, qui n'eut aucun effet. Se sentant victimes d'un impôt non consenti, fruit de l'arbitraire, destiné à une route qui ne les intéressait pas et d'un pont où ils voyaient sans doute un cadeau somptueux aux MM. de la ville, le cercle d'Echallens pour 1735 francs, celui de Sullens pour 810, des communes de ceux de Lutry et de Savigny refusèrent de s'exécuter en 1840, et peut-être même déjà avant [1].

Cette grève de l'impôt n'est probablement pas unique en son genre, mais son ampleur frappait l'autorité du Conseil d'Etat, d'autant plus que, semble-t-il, les quotes-parts des années précédentes avaient aussi manqué. Le Département des finances et (ou) le Conseil d'Etat tentent d'abord de la persuasion; sans succès. Ils usent aussi de contrainte, autorisant en décembre 1840 le receveur de Cossonay à retenir 504 francs d'indemnités de charrois au président de la commission du cercle de Sullens [2]. Comme cela ne suffisait pas, le Conseil d'Etat frappe les grands coups en actionnant en justice, non pas les cercles, mais la commune d'Echallens, afin, sans doute, de limiter les dégâts politiques et d'intimider les récalcitrants aux moindres frais, par un seul exemple. Une fois la condamnation obtenue, les receveurs peuvent repartir à l'assaut, forts du prononcé judiciaire. Tous les cercles ne cèdent pas et le plus hargneux, celui de Sullens, pétitionne une nouvelle fois au Grand Conseil en juillet 1841 contre les décrets de 1836 et 1838. En pure perte: à forte majorité, les députés repoussent la demande [3]. Ce cercle était certainement entraîné par le bouillant Mercier, député radical, tenace promoteur de l'impôt sur la fortune mobilière. Savigny céda, mais Lutry dut être cité en conciliation pour se ranger en fin de compte à la nécessité.

Incidents mineurs peut-être, mais dont l'amertume semble avoir perduré au-delà de leurs conclusions comme facteur de colère contre le régime conservateur. Celui-ci avait pourtant agi avec doigté, mais fermeté, évitant les mesures de coercition, préférant la voie judiciaire à la force, et décimant l'adversaire plutôt que de l'affronter en ordre groupé.

---

[1] Voir Plumitif cit. et Protocoles du Département des Finances, 4.7.1840 à 16.11.1841.

[2] Protocoles cit., 29.12.1840.

[3] *Bulletin* cit., 1841, t. I, p. 599-602.

Restait Lausanne qui, en tant que cercle, ne semble pas avoir causé de difficultés mais dont la situation, en tant que commune, n'était pas encore éclaircie. La Municipalité ayant lié son cadeau de 80 000 francs à l'autorisation de percevoir un impôt, il fallait maintenant définir la nature de celui-ci et son assiette. Fidèle à son habitude, le Conseil d'Etat attendait des propositions fermes de Lausanne, plutôt que d'imposer autocratiquement son programme. La Municipalité, elle, aurait préféré un ukaze, par crainte du Conseil communal apparemment, et « pleine de confiance dans les lumières du Conseil d'Etat, s'en remet entièrement à sa prudence bien connue »[1]. On était en pleine ambiguïté: Lausanne penchait vers un impôt indirect, le canton vers un impôt foncier. Mais, prudemment écarté jusqu'alors, le problème était resté dans l'ombre et personne n'avait pris de position ferme[2].

La gamme de choix était vaste, semble-t-il, à l'aube de l'ère moderne si riche en raffinements; mais en 1840 l'imagination fiscale est encore d'une indigence affligeante. Crainte de violer la sphère privée, respect de la propriété, incapacité d'administrations encore sous-développées, tout se conjugue pour paralyser les pouvoirs publics.

Les négociations vont durer de 1840 à 1844. Contre l'exécutif cantonal, Lausanne écarte l'impôt foncier: la loi de 1811, écrit-elle dans une sèche missive du 24 mai 1841, « nous paraît sans aucun rapport avec la question qui nous occupe »[3]; mais elle ne sait trop que proposer à la place. Son attitude fait bien ressortir le caractère exceptionnel de la ville dans ce pays rural: le système fiscal vaudois repose principalement sur l'impôt foncier qui assure sous la Régénération de 1/5 à 1/4 des recettes, autour de 40 % si l'on y joint les droits de mutation. La propriété foncière ou bâtie constitue donc pour près de la moitié l'assiette de l'impôt vaudois. Personne ne conteste encore sérieusement cette répartition de la charge fiscale dans les années trente. Lausanne a une situation bien différente, comme Vevey probablement: la richesse ne repose pas nécessairement sur la terre, mais sur des créances, des marchandises, des machines. Les propriétaires

---

[1] Lettre du 30.4.1838, *Pièces relatives à l'impôt communal...*, p. 15.

[2] Druey pensait en 1840 que l'on avait promis à Lausanne un impôt non foncier. Ses collègues du Conseil d'Etat en jugèrent autrement (voir Plumitif cit. 7.12.1840, *Pièces* cit., p. 61). Le 19.5.1838, celui-ci avait simplement écrit: « Le Conseil d'Etat se réserve néanmoins, quant au mode de la contribution et à sa nature, un examen approfondi des propositions que vous serez dans le cas de lui faire à ce sujet » (*Pièces* cit., p. 39, Plumitif cit., même date).

[3] *Pièces* cit., p. 60, lettre du 24.5.1841 au préfet.

terriens sont souvent des paysans plus ou moins aisés, habitant parfois fort loin de la place Pépinet. La Municipalité estime injuste de les taxer une nouvelle fois en épargnant les biens mobiliers. Elle veut résoudre pour son compte ce qui passe alors pour la quadrature du cercle: l'impôt sur le revenu ou la fortune. Préoccupation naturelle pour des magistrats proches de l'électeur, mais inacceptable pour le Conseil d'Etat agrippé à sa loi de 1811 et à son impôt foncier. On pourrait dire que l'impôt sur la fortune mobilière n'est pas un impôt indirect, bénéficiant de la loi de 1832, mais Lausanne « met au nombre des impôts indirects tous ceux qui n'atteignent pas directement la propriété immobilière, tels qu'un impôt sur les domestiques, sur les loyers, sur les chevaux de luxe, etc., etc. » [1]. Cette définition peut paraître abusive, et arrangée pour la circonstance, mais elle a été tolérée temporairement par le Conseil d'Etat; elle correspond peut-être à la conviction qu'il n'existe pas d'autre véritable fortune qu'immobilière et qu'en dehors de l'impôt foncier, on ne peut atteindre l'essence même du capital que par répercussion.

Le conflit s'ouvre par une lettre du 9 janvier 1840 où la Municipalité expose à l'Etat qu'elle a jeté son dévolu sur une capitation proportionnelle à la fortune, ce que conteste immédiatement l'Etat qui s'en tient à un impôt foncier [2]. L'affaire traîne en longueur, jusqu'à ce que l'Etat cède le 10 novembre devant les implacables municipaux; mais il réserve alors la sanction du Grand Conseil « soit pour prévenir des difficultés dans la perception, soit en considération de ce qui s'est fait pour Vevey, soit enfin, parce que le Conseil d'Etat, tel qu'il est actuellement composé, n'estime pas avoir la compétence de sanctionner l'impôt, tel que la Municipalité de Lausanne le demande, puisqu'un impôt immobilier, en dehors de la loi de 1811, un impôt sur les loyers ou les domestiques, ou d'autres impôts de ce genre sont aujourd'hui considérés comme des contributions directes » exigeant donc la sanction législative [3].

Pouvant enfin proposer une contribution acceptable pour le Conseil d'Etat, la Municipalité s'arrête à un impôt sur les loyers, et sort ainsi

---

[1] *Pièces relatives à l'impôt communal...*, p. 22.
[2] *Id.*, p. 51 s. et p. 55: lettre du 22.1.1840.
[3] *Id.*, p. 61. En 1840 le Grand Conseil accorde à Vevey un impôt par catégories sur le revenu. Dans cette commune urbaine, les arguments lausannois en faveur d'un impôt mobilier l'avaient emporté au travers de vigoureuses controverses. L'impôt n'était pas destiné à des dépenses routières, ce qui modifiait le problème.

du système actuel des impôts cantonaux, frappant des catégories de contribuables jusqu'alors épargnés. Cette taxe touche les citoyens « dans quelque proportion avec leur fortune » en omettant cette fois une foule de petits propriétaires déjà bien atteints et en se concentrant sur les citadins de la commune. Divisés en 21 classes, les locataires devraient payer, selon les propositions de la commission ad hoc, de 1 à 10 % de leur loyer. Chose étrange qui contribue à faire douter de la compétence des spécialistes lausannois, cet impôt est qualifié de « proportionnel et progressif ». La Municipalité s'arrête pour finir à une progression de 0,5 à 5 %, mais le Conseil communal refuse le 17 octobre 1842 tout le système. La progression est jugée arbitraire et inéquitable, frappant des gens peu aisés obligés d'avoir de grands appartements pour leur famille ou l'exercice de leur profession, épargnant le locataire pour retomber sur le propriétaire, etc. [1]. La Municipalité se raccroche à une contribution sur les poêles et les cheminées, dont elle n'arrive pourtant pas à préciser les modalités à cause des difficultés de contrôle et de perception, mais essuie un nouvel échec devant le Conseil communal quand elle tente le 15 février 1843 de lui en faire accepter au moins le principe, à option avec un impôt proportionnel sur les loyers adopté temporairement par le Conseil en octobre 1842. Personne ne doit y voir très clair ou, en tout cas, aucune direction nette ne s'impose, car la Municipalité reçoit l'autorisation de négocier une contribution indirecte ou un supplément à la contribution foncière.

Allant à Canossa, l'autorité communale constate le 22 février dans une lettre au Conseil d'Etat, que sa nouvelle interprétation de la loi de 1832 fait « qu'il n'y a, à proprement parler, plus d'impôts indirects » et accepte, « pour ce qui la concerne » un impôt immobilier dans le cadre de la compétence du Conseil d'Etat [2].

Jusqu'ici, la Municipalité et, plus encore, le Conseil communal ont fait preuve d'incapacité, sinon même d'irresponsabilité. L'opposition farouche s'effondre quand il faut faire preuve d'imagination et présenter des propositions précises. A la différence des Veveysans,

---

[1] Procès-verbal des séances de la Municipalité de Lausanne, 31.10.1842. Le *Courrier suisse* des 21 et 28.10.1842 contient divers résumés et observations sur la longue discussion du Conseil communal.

[2] *Pièces relatives à l'impôt communal...*, p. 63 s. En janvier, la Municipalité avait accepté de payer 8000 francs sur les 16 000 d'arriérés que lui réclamait le préfet. Plus sûre d'elle en 1841, elle avait refusé de payer, faute de pouvoir percevoir un impôt.

les Lausannois ne peuvent pas s'entendre sur une taxation et doivent rentrer dans l'ornière fiscale et l'obéissance passive au Conseil d'Etat. Faute de connaître les discussions en Municipalité et au Conseil communal, il faut se limiter à des hypothèses: l'exécutif a en tout cas cherché systématiquement à épargner les propriétaires du sol et à toucher la richesse mobilière, ne serait-ce que par souci d'équité. Mais l'unanimité ne semble pas y avoir régné à voir les hésitations et la difficulté qu'il éprouve parfois à prendre des décisions. Il a complètement échoué, peut-être parce qu'il manquait de cohésion, probablement aussi parce que ses projets heurtent des intérêts trop puissants. On peut admettre la validité de sa thèse: une surtaxe sur les immeubles atteint une tranche trop réduite de la population. Mais les intérêts des non-propriétaires fonciers (en majorité au Conseil?) l'emportent; ou d'autres ne sont mentalement pas prêts à une innovation fiscale suspecte; les uns ni les autres ne tolèrent que l'autorité connaisse les baux, qu'elle inquisitionne à domicile ou taxe arbitrairement selon les signes extérieurs. Les conseillers communaux ne s'inspirent pas des scrupules d'équité de la Municipalité, craignant bien plus l'exode des rentiers et la mise en péril de l'économie lausannoise. Leur susceptibilité est aussi blessée par le sans-gêne des autorités qui, pendant tant d'années, ont passé par-dessus leur tête dans leurs négociations avec l'Etat [1]. Les difficultés techniques des contributions prévues permettent aussi de justifier un refus, auprès des non-initiés en tout cas.

Une fois l'obstacle du Conseil communal levé, les négociations peuvent reprendre et aboutissent à un préavis municipal proposant une surtaxe foncière et la justifiant avec les arguments usuels du Conseil d'Etat [2]! Tout de suite 53 propriétaires pétitionnent contre un système que le Grand Conseil devrait sanctionner, puisqu'il s'agit d'une construction volontaire de la Commune, étrangère à la loi de 1811. Le caractère exceptionnel de l'affaire, utilisé comme un argument par la Municipalité se retourne maintenant contre elle.

Après un rapport circonstancié de la majorité de sa commission (à aucun niveau la traversée occidentale de la ville ne peut décidément faire l'unanimité!), le Conseil communal adopte enfin en juin 1843

---

[1] *Préavis présenté par la Municipalité au Conseil communal de Lausanne au sujet d'une contribution communale et rapport de la commission*, Lausanne 1843, p. 7 et 12.
[2] *Id.*, p. 1-3.

une contribution sous forme de 35 centimes additionnels par franc de l'Etat perçu au titre de l'impôt foncier. Le Conseil d'Etat sanctionne et la perception peut commencer. Mais 317 propriétaires refusent de payer et le tribunal d'appel déboute Lausanne dans le procès qu'elle intente à l'un d'entre eux [1]. Le jugement infléchit l'usage fiscal dans un sens démocratique: non seulement la ville ne bénéficie pas de la loi de 1811, puisqu'elle n'est pas « légalement tenue » à ces dépenses, mais surtout c'est en cas de déficit de la caisse cantonale que le Conseil d'Etat peut imposer une taxe foncière supplémentaire, et cela sur l'ensemble des immeubles du territoire [2]. Décision politiquement impensable. Désormais, le Conseil d'Etat ne pouvait plus se dispenser de s'adresser au législatif pour des contributions communales destinées aux routes de première classe.

Bon gré mal gré, il faut maintenant se présenter devant le Grand Conseil. Les bénéfices communaux, sauvegardés à force de lutter, ne sombreront-ils pas dans la bataille? C'est maintenant le problème central qui divise aussi bien la population lausannoise d'où partent des pétitions en sens contraire, que les députés. Dans une discussion où s'affronteront principes d'équité, chiffres et beaux sentiments, ce n'est pas l'hostilité à Lausanne qui occupe la première place, en tout cas pas ouvertement [3]; ce n'est pas même le pouvoir de décision en matière fiscale: les députés ne reprochent pas à l'Etat d'avoir outrepassé ses pouvoirs. Le nœud du débat, c'est les bénéficiaires communaux, où le cas lausannois passe presque au second plan. Ainsi un Berger dénoncera les communes riches qui interviennent au Conseil de l'Instruction publique chaque fois que des progrès scolaires menacent les répartitions aux communiers (plus encore que les routes, ce sont les écoles qui coûtent à la longue et touchent chaque commune). Pourtant certains défendent l'institution comme favorable aux pauvres et à l'assistance publique ainsi déchargée. L'apologiste le plus fervent, J. Correvon rattache ces distributions à l'autonomie communale: « On voudrait effacer tout ce qui distingue la commune bourgeoise de la commune politique. »

---

[1] Pour un impôt de 9 francs, Lausanne devra payer 175,10 francs de frais de justice. Voir Procès-verbaux cit., 29.4.1844.

[2] On trouvera une copie du jugement, Procès-verbaux cit., 4.3.1844.

[3] Au premier débat, la principale votation concerne le maintien des distributions à Lausanne; parmi les 62 opposants, on trouve en tout cas huit députés des 8 cercles contributifs, et seulement quatre parmi les 61 acceptants, dont un réside à Lausanne. La hargne subsiste...

En liant nécessairement les répartitions à l'esprit communal, Correvon touche le point essentiel de la controverse. Il a probablement tort de voir dans celles-ci le garant de cet esprit, mais il mesure le péril pour les communes de l'intervention active de l'Etat dans ce domaine et dans celui de l'impôt. Il ne nie pas les abus du système des bourgeoisies et reconnaît que les bénéfices doivent s'éteindre. Mais les bourgeois sont copropriétaires de biens et ce n'est pas à l'Etat de les brimer. Des principes politiques et moraux sacrés, des intérêts tout aussi sacrés, voilà ce que Correvon défend contre un Etat dont il redoute les menaces [1].

Pour finir, le Grand Conseil accepte le maintien des bénéfices communaux, repousse même les amendements prévoyant leur extinction, après qu'on eut bien expliqué que Lausanne devrait y renoncer bientôt. Le décret lui-même, selon le conseiller d'Etat Jaquet, offrirait un appui à l'Etat dans sa politique de suppression [2].

Une fois le décret adopté de justesse à 66 voix contre 57, l'affaire aura encore un bref épisode quand Lausanne tergiversera devant le paiement de ses arriérés. Il faudra que l'Etat fasse la grosse voix en 1845 et remette la chose à un avocat pour que la Municipalité s'empresse alors de filer doux et d'annoncer ses termes de paiement [3]. Conclusion peu glorieuse, mais conforme à la politique antérieure!

Cette crise née du Grand-Pont révèle par sa durée et ses péripéties des tensions profondes. On ne les résoudra pas toutes. La plus grave, la plus générale, c'est celle que suscitent les répartitions communales. Bourgeois et habitants divergent d'intérêts. Les uns veulent maintenir leurs bénéfices, les seconds écarter un impôt généralisé tant que les privilégiés conservent leurs avantages. L'Etat va dans le même sens que les non-bourgeois, pour des motifs plus amples dictés par le souci de l'intérêt général. On sent bien que la solution trouvée pour Lausanne ne résout pas le problème. Elle modifie à peine le système, même si la formule permet de s'acheminer vers plus d'efficacité municipale et d'équité sociale. Un résultat indirect doit être cependant signalé,

---

[1] *Bulletin* cit., 1844, t. II, p. 295 s. Dapples, syndic de Lausanne, parlera même de la fraternité que créent les répartitions dans les communes (*id.*, p. 277). Correvon soutient la thèse de la copropriété des habitants. Les adversaires des distributions soutiennent celle de récompense aux communiers qui accomplissaient des corvées, aujourd'hui tombées en désuétude.

[2] *Id.*, p. 176.

[3] Plumitif du Conseil d'Etat 29.4., et 7.5.1845, Protocole du Département des Finances 7.5.1845.

d'autant plus qu'il se retrouve dans d'autres communes: Lausanne avait une situation opaque; quand le Conseil d'Etat lui demande de prouver la nécessité d'un impôt communal, c'est-à-dire son déséquilibre financier, la Municipalité ne peut rien répondre, faute de bilans, de comptes précis et même, semble-t-il, de pièces comptables. Jusqu'en 1833, le registre des dépenses ne comportait aucune addition! [1] Cette gabegie ne provient pas des répartitions communales, probablement, mais celles-ci peuvent la favoriser en entretenant un optimisme de commande qu'on ne pourrait dissiper qu'au prix de leur suppression. En tout cas, au moment où l'Etat est appelé à intervenir, il faut bien clarifier la situation, améliorer la comptabilité. Une enquête faite en 1841 révèle alors que le budget ordinaire s'équilibre à peu près, mais qu'en 13 ans, on a liquidé pour les dépenses extraordinaires non productives 583 000 francs de capitaux. Et encore les experts n'avaient-ils pas étudié à fond le secteur, essentiel à la ville, des forêts: on n'avait pas de plan d'aménagement [2]. Ici la crise est salutaire. Comme dans d'autres communes, le Conseil d'Etat oblige à assainir, ou tout au moins à percevoir plus nettement la situation. Ailleurs, les préfets exerceront les mêmes pressions, et l'on ne saurait assez insister sur l'action de ces fonctionnaires sur les municipalités et, inversement, sur le Conseil d'Etat qui accepte en général leurs rapports et leurs propositions concernant les communes. On n'en était pas encore à l'établissement de véritables bilans, mais les énormes dépenses publiques qui s'amorçaient avec les routes exigeaient la transparence des comptes. La modernisation des administrations publiques passe nécessairement par la comptabilité en partie double, auraient dit les députés qui harcelaient le Conseil d'Etat pour perfectionner ses méthodes de gestion.

Même si l'on réforme la comptabilité, la modernisation exige des ressources nouvelles. Les événements du Grand-Pont n'ont rien changé. L'autorité, ni plus encore l'opinion publique ne peuvent se détacher de l'impôt foncier traditionnel. Celui-ci n'est certes pas au bout de ses possibilités et reste modéré, mais on ne peut quand même pas acculer les propriétaires, seuls contribuables, à la protestation violente. A la suite de la revision cadastrale des bâtiments, on avait, par exemple, diminué dès 1842 le taux de l'impôt de 2 à 1 % pour ne

[1] *Préavis* cit., p. 1 s.
[2] *Id.*, p. 17.

pas augmenter trop les contributions. Il fallait manœuvrer avec précaution. L'abandon des répartitions n'était qu'un premier pas vers une réforme fiscale. L'impôt mobilier s'avérera bientôt indispensable. Il ne l'emportait encore qu'à Vevey et, dans une certaine mesure et pour des motifs très particuliers, à Château-d'Œx; de vigilants gardiens d'intérêts évidents ou d'un libéralisme intangible dénonçaient chaque manœuvre, chaque procédé détourné par lequel les promoteurs tout aussi tenaces d'une fiscalité nouvelle essayaient d'introduire cet impôt honni « base d'une nouvelle ère sociale » comme le dit pertinemment le *Journal d'Yverdon* [1]. En 1838-1844, le conflit est encore loin de son terme. L'affaire du Grand-Pont marque à peine une étape vers sa solution.

Un autre principe fiscal surgit à plusieurs reprises et ne subit aucune évolution, c'est celui qu'un impôt doit être payé par celui qui profite de la dépense publique. Nous l'avons vu au niveau des cercles et des communes, on le constate aussi à celui des individus: maintes fois on s'interroge sur le profit tiré de la route par les contribuables: faut-il que le propriétaire ou le citoyen du centre de Lausanne paie un impôt alors que le trafic qui change de route quitte sa rue, s'éloigne de son magasin? Celui qui possède un bien aux Râpes profite-t-il du pont? On peut en discuter, mais personne ne remet en question une notion qui s'inspire de la conception libérale du contrat: l'Etat peut frapper de contributions le seul citoyen à qui il offre une contre-prestation. L'échange est évident quand une route nouvelle se déroule parmi les champs. Il s'impose moins à l'esprit quand il faut établir un lien entre un pont et des biens mobiliers ou des créances.

On aurait pu éviter toutes ces tensions par un moyen bien facile: l'emprunt. Le crédit du canton, inentamé, l'aurait permis sans difficulté. A la fin de 1844, quand le Conseil d'Etat s'adressera à quelques financiers de Lausanne, Morges et surtout Vevey, pour accumuler des réserves en prévision des troubles civils qu'on sentait monter en Suisse, il réunit en un tournemain 130 000 francs. Cette méthode désespérée n'était acceptée qu'en cas de crise:

« Ce moyen illibéral a le défaut de rejeter dans l'avenir des charges présentes dont nos successeurs ne retirent ou ne reconnaissent pas toujours les avantages » [2].

---

[1] Cit. dans le *Nouvelliste vaudois*, 14.3.1843.

[2] Archives du Grand Conseil, Projets de lois et décrets acceptés, 1838-1839, n° 457.

Cette opinion d'une commission législative se conforme au sentiment général: l'investissement doit se financer par la génération présente, à la rigueur par la précédente, c'est-à-dire par le recours au rentier de l'Etat accumulé au cours des années. Sagesse ou pusillanimité, on peut apprécier diversement cette timidité. Le *Journal d'Yverdon* critique en tout cas ceux qui reportent le financement sur leurs successeurs: il y voit la vanité d'une génération qui se sentirait sûre de sa supériorité, seule propre à concevoir de grandes œuvres qu'il serait juste de faire payer à leurs bénéficiaires futurs et assottis. De toute manière, la rigueur règne partout, repoussant toute dépense qui hypothéquerait l'avenir, hors du cas de crise urgente. A la veille des grandes innovations techniques en particulier des chemins de fer, l'on n'était pas prêt à faire des paris sur le progrès (les grands Etats usaient déjà largement des emprunts publics).

Pourtant l'opinion publique évolue, et nous en avons une preuve ici. La démocratisation progresse. L'un des grands problèmes de la politique fiscale est de savoir qui est maître de la décision en matière d'impôt. Le glissement est net vers le Grand Conseil, aux dépens du Conseil d'Etat. Les communes, on l'a vu, n'ont qu'un droit de proposition, dont elles ne savent pas nécessairement user. Sans même l'avoir recherché, le législatif reçoit de l'exécutif et du tribunal la faculté de trancher. La décision se rapproche du souverain. L'impôt, pour être accepté, ne peut plus se concocter dans l'abri des bureaux, mais doit être discuté au grand jour et obtenir l'assentiment des élus du peuple. Il ne faut pas exagérer la portée de ce déplacement, qui ne touche en fin de compte que peu de communes, mais il convenait de le situer dans l'avance générale de la démocratie. Cette crise prend aussi sa place à cet égard dans les progrès du radicalisme.

Ce conflit entre tant d'instances politiques et administratives agita l'opinion à tel point qu'on jugea nécessaire de publier les pièces principales du débat [1]. En franchissant quelques années, on peut penser que la mise sous régie de Lausanne en 1859 à cause d'engagements financiers jugés imprudents en faveur de la ligne d'Oron, plonge ses racines dans cette longue crise de la Régénération. Cet empressement à la dépense jurait étrangement avec les refus hautains, puis les défaites honteuses d'une Municipalité qui dans les années 1836 à 1844 se prétendait aux abois.

---

[1] Voir *Pièces* et *Préavis* cit.

Mais la traversée de Lausanne a eu des répercussions plus immédiates que le *Journal d'Yverdon* analyse à la fin de 1842 ou au début de 1843: il constate qu'une crise financière réelle, mais temporaire [1], s'ajoute aux conflits politiques suscités par la loi ecclésiastique de 1839. L'itinéraire du Grand-Pont lui apparaît, à tort ou à raison, comme le principal facteur de dépenses routières [2]. La rancune, moribonde, contre Lausanne aurait ressuscité:

« On entend répéter de nouveau ces mots si dangereux: *on fait tout pour Lausanne* » [3].

Le journal confirme les observations faites à propos de Delarottaz. Le campagnard, le radical subodorent dans le pouvoir politique les exhalaisons de l'Académie, de la théologie, du méthodisme. Va-t-on y joindre l'enrichissement matériel? Ruiner le pays pour l'Académie et pour un beau jouet, la mesure était comble. Identifier le Conseil d'Etat et Lausanne comme le fait notre article est discutable; mais du moment où l'Etat défendait la Municipalité, reprenait à son compte les intérêts lausannois, la confusion des deux pouvoirs s'imposait aux esprits: le Conseil d'Etat fait la politique des Lausannois. On ignore les faits antérieurs; reste le fait apparent d'une conjuration cordiale.

Ces considérations expliquent l'opinion du journal qui voit s'affaiblir les institutions centrales suspectées, et renaître l'esprit de localité. Constatation intéressante, difficile à apprécier aujourd'hui. Ce mécontentement, ajoute ailleurs le journal, alimente la popularité des radicaux qui critiquent le plus ardemment le système conservateur et les impasses financières, d'où son succès aux élections (de 1841 apparemment) [4]. Cette victoire, il la croit sans effets profonds, tant est

---

[1] Aux dépenses routières importantes et concentrées, se joignit à ce moment la régularisation d'un arriéré considérable de l'Administration des travaux, pitoyable gestionnaire. Le Département des Finances reprit en main la direction des finances routières en 1836, mais l'assainissement n'alla pas sans surprises désagréables. Voir *Compte général de l'Administration des finances* et Comptes rendus de la gestion du Conseil d'Etat *passim*.

[2] De 1837 à 1844, l'Etat dépensera pour les abords de Lausanne 519 000 francs sur un total de dépenses routières de 1 481 000 francs. Au maximum, en 1840, les chiffres sont de 109 000 et de 293 000 francs. Voir la récapitulation de ces dépenses dans le Compte rendu par le Conseil d'Etat du canton de Vaud..., dans *Bulletin* cit., 1844, Département militaire et des Travaux publics, tabl. IV. Ces chiffres sont donnés à titre documentaire, car ils ne se répètent pas identiquement toutes les années.

[3] Cit. dans le *Nouvelliste vaudois* 3.3.1843.

[4] Voir le *Nouvelliste vaudois* 14.3.1843. Cette victoire est contestable (voir: André Lasserre, *Henri Druey...*, Lausanne 1960, p. 161 s.). Le triomphe du

composite la coalition des intérêts — locaux justement — rassemblés pêle-mêle autour des radicaux. Enfin, si notre rédacteur estime des conséquences financières du Grand-Pont et d'autres travaux que « chaque jour elles disparaissent » [1], les conséquences politiques, elles, seront durables.

Ecrites deux ans avant la révolution de 1845, ces lignes sont révélatrices d'un climat. Les événements de février 1845 apparaîtraient alors comme la cristallisation d'un vaste ressentiment diffus dans la campagne, en particulier autour de Lausanne; dans cette ceinture d'où partirent les bandes qui firent la révolution, on avait de criantes fureurs contre un gouvernement gaspilleur, inféodé à la capitale et à ses égoïstes profiteurs. On ne se rebelle pas contre le Grand-Pont, mais contre toute une politique ruineuse, odieusement centralisatrice dont ce *monument de l'esprit cantonal* offre l'image insultante.

---

radicalisme se situe plutôt en 1839. Il ne faut pas confondre le bruit fait par les radicaux avec des succès électoraux. Le parti, pour autant qu'il existe, subit en 1841 quelques échecs cuisants, mais sa cohésion interne et ses frontières sont trop élastiques pour qu'on puisse garantir qui — ou quoi — est radical et qui ne l'est pas.

[1] *Nouvelliste vaudois* 3.3.1843.