

Les relations économiques entre le Canton de Vaud et son chef-lieu : quelques réflexions à partir d'une analyse des comptes 1987 de l'Etat

Autor(en): **Danthine, Jean-Pierre / Stucky, Jean-Claude**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **50 (1992)**

Heft 2

PDF erstellt am: **17.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140134>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LES RELATIONS ECONOMIQUES ENTRE LE CANTON DE VAUD ET SON CHEF-LIEU: quelques réflexions à partir d'une analyse des comptes 1987 de l'Etat

Jean-Pierre DANTHINE
Professeur, HEC, Université de Lausanne
Jean-Claude STUCKY,
géographe, Lausanne

I INTRODUCTION

Le présent texte rapporte et commente les principaux résultats d'une analyse minutieuse des comptes 1987 de l'Etat de Vaud. L'étude originale, mandatée par le Conseil d'Etat du Canton, comporte 2 volumes: le premier (93 pages) constitue le rapport proprement dit, le deuxième (115 pages) regroupe les annexes. Il n'est évidemment pas possible de reprendre ici l'ensemble des considérations émises dans l'étude initiale, ni même d'explicitier l'ensemble des hypothèses qui nous ont conduit aux résultats. Le lecteur curieux ou sceptique voudra bien se reporter à l'étude originale¹.

L'objectif de notre étude est d'apporter des éléments de réponse à deux questions qui sont au coeur des relations entre le Canton de Vaud et son chef-lieu et que nous résumons de la manière suivante:

La Ville de Lausanne est-elle objectivement défavorisée dans ses relations économiques avec l'Etat de Vaud?

L'Etat de Vaud prend-il suffisamment en compte les particularités, porteuses de charges financières exceptionnelles, de son chef-lieu?

La raison d'être de l'Etat, sur le plan strictement économique, est d'améliorer la répartition des ressources par rapport à celle qui résulterait du libre jeu des forces de marché. L'intervention étatique modifie la répartition des revenus entre les individus et les régions, elle altère le poids relatif des secteurs économiques, elle permet d'assurer certaines activités. Pour ce faire, l'Etat utilise deux moyens principaux: la réglementation et le budget. D'une part, l'Etat réglemente ou légifère; d'autre part, il prélève des ressources, via la fiscalité en particulier, ressources qui lui permettent de subventionner des individus ou des collectivités, d'opérer des transferts dans leur direction, et dans certains cas d'assurer directement la production de certains biens ou services.

¹ Afin de raccourcir et simplifier la présentation, certains éléments du budget de l'Etat pris en compte dans l'étude originale ont été omis dans le présent texte lorsqu'une telle omission ne modifiait pas le message de l'analyse. Il en résulte cependant que certains résultats chiffrés diffèrent dans la présente version de leur correspondant dans l'étude originale.

Si aucune de ces activités n'est neutre du point de vue géographique, certaines sont plus pertinentes que d'autres dans le contexte Lausanne-Vaud. C'est ainsi que nous n'avons pas cherché à évaluer le bien-fondé de la répartition des tâches entre les communes et le Canton telle qu'elle est précisée, entre autres, dans la Constitution et dans la Loi sur les communes. Nous prenons le cadre juridique comme une donnée et posons la question de savoir si, dans les faits, il induit un biais en faveur ou en défaveur de Lausanne, relativement au reste du Canton. Nous avons essayé de déterminer l'origine géographique des recettes et la destination des dépenses de l'Etat de Vaud dans le but d'estimer la direction et la force de son action redistributrice, adoptant le point de vue de la Ville de Lausanne en particulier. Nous sommes ainsi arrivés à dresser un bilan objectif des flux entre la communauté lausannoise et l'Etat, ce qui nous a permis de répondre à la première des deux questions posées en préambule.

Si le paysage économique vaudois était parfaitement homogène, notre tâche pourrait s'arrêter là car la réponse à notre deuxième question serait contenue dans la réponse à la première. Ce n'est cependant pas le cas. Tout d'abord, parce que la ville de Lausanne est le chef-lieu du Canton. Or, la poursuite même de l'objectif de redistribution nécessite de l'Etat l'utilisation de ressources et de facteurs de production pour faire fonctionner l'appareil administratif comme pour prendre en charge la production de certains biens ou services. A ce titre, l'Etat est un agent économique comme un autre et sa localisation n'est pas sans conséquence pour la communauté qui l'accueille. Elle peut en particulier renforcer ou au contraire affaiblir l'action redistributrice effectuée à travers les subventions et les transferts. A bien des égards, l'Etat de Vaud est la plus grosse entreprise du Canton et sa localisation sur le territoire de la commune de Lausanne représente pour l'économie lausannoise un avantage que nous avons tenté de mesurer. Enfin, en contrepartie de ce qui est indéniablement un privilège du chef-lieu, il faut comptabiliser les coûts engendrés par les spécificités propres à la ville-centre d'une région et à la seule grande agglomération du Canton de Vaud. Ces spécificités font que même si les flux économiques entre le Canton et Lausanne se révèlent être, dans l'absolu, à l'avantage de Lausanne - ce qui est le cas - , il reste possible que, relativement à la somme de ses besoins spécifiques, Lausanne soit malgré tout défavorisée. Nous émettrons quelques réflexions sur la démarche qu'il nous semble nécessaire d'adopter si l'on veut dresser un bilan complet des spécificités lausannoises.

Précisons que, par Lausanne, nous entendons le plus souvent (en particulier dans toute la section II consacrée à la description des faits) la communauté des personnes et institutions domiciliées sur le territoire de la Commune. Cependant, nous lierons les spécificités lausannoises (dont, entre autres, le statut de chef-lieu) aux avantages ou aux coûts y correspondant pour l'économie lausannoise en général mais aussi aux recettes fiscales ou aux charges financières qui en découlent pour la Commune. L'attention du lecteur est attirée sur la nécessité de distinguer les deux niveaux auxquels se situe cette étude.

La suite du présent document s'articule de la manière suivante. Nous commençons par une présentation des résultats objectifs de la "dissection" des comptes 1987 du Canton. Dans un deuxième temps, nous mettons ces résultats en perspective à l'aide de

critères démographiques et fiscaux aidant à cerner le poids de Lausanne dans le Canton. Nous proposons alors une interprétation des faits mis à jour. Nous espérons que cette manière de procéder permettra de faire progresser notre connaissance des faits et de mettre en évidence les questions nécessitant une analyse plus approfondie.

II LES FAITS

II.1 Le Canton de Vaud et son chef-lieu: quelques chiffres

Les comptes 1987 de l'Etat de Vaud font ressortir des dépenses et des recettes de l'ordre de 3 milliards de francs et un léger surplus budgétaire (un peu plus de 2'970 mio de francs de dépenses et 2'980 mio de recettes).

Nous étudions dans la suite la destination des principales dépenses de l'Etat. Nous adoptons d'abord un critère de redistribution. Au sens strict, ce critère ne peut être que financier. Il y a redistribution dès lors que la communauté lausannoise reçoit proportionnellement plus ou moins de l'Etat que sa contribution aux recettes cantonales. Nous sommes ainsi amenés à estimer la part lausannoise dans les recettes de l'Etat. Il est en outre intéressant d'adopter un critère démographique et de se demander si l'activité étatique tend à favoriser ou défavoriser un sous-groupe de la population résidant dans sa juridiction. Nous commençons donc par prendre acte de quelques données (ou estimations) démographiques.

Lausanne concentre 21,47% de la population cantonale et, selon nos projections basées sur les chiffres du recensement de 1980, 22,20% de la population active du Canton. Si l'on se réfère au recensement des entreprises de l'OFS (1985), Lausanne offre 32,3% des emplois du Canton.

D'où proviennent les recettes de l'Etat? Notons en guise d'avertissement que le visage "fiscal" de Lausanne est relativement flou car il varie selon la nature des données et qu'il est fonction de redistributions inter-communales mal cernées dans les statistiques cantonales.

Considérons d'abord l'ensemble des recettes. Après avoir éliminé quelques postes peu importants (0,5% du total), les imputations internes et les mouvements de capitaux dont il n'est pas possible de déduire la provenance directe (environ 14% des recettes), enfin les flux en provenance de l'extérieur du Canton (8,7%), nous avons pu déterminer que 20,8% des flux restant avaient pour origine un agent économique lausannois, le complément (79,2%) ayant son origine dans le reste du Canton.

Si nous nous limitons aux recettes fiscales (contributions directes et indirectes), nous trouvons, après élimination de 18,2% des montants (origine indéterminée ou hors-Canton), que la part lausannoise s'élève à 19,4% tandis que la contribution du reste du Canton est de 80,6%.

Enfin, si nous regardons exclusivement les impôts cantonaux directs, nous arrivons à une estimation de 25,6% pour la part lausannoise (21,5% pour les impôts sur les

personnes physiques, 50,4% pour les impôts sur les personnes morales). L'attention du lecteur est attirée sur le fait que les données utilisées ne tiennent pas compte des redistributions inter-communales¹. Les pourcentages que nous avons pu en déduire ne peuvent donc être vus que comme des approximations.

II.2 L'Etat redistributeur

Nous étudions dans cette section la direction des dépenses redistributives de l'Etat telles qu'elles apparaissent au budget 1987 du Canton de Vaud. Sur un budget total de l'ordre de 3 milliards, nous traitons ici 68,5 mio de subventions fédérales, 261,7 mio de subventions cantonales et 305,7 mio de dépenses générales assimilables à des transferts versés à des collectivités ou à des entreprises. En outre, nous analysons 253,9 mio de transferts et subventions versés à des personnes.

La question que nous posons ici est la suivante: les institutions ou les personnes bénéficiaires de ces différents transferts étaient-elles localisées à Lausanne? Pour y répondre nous avons identifié la destination première des sommes distribuées au titre de subventions ou de dépenses générales, en tenant compte pour cela du domicile du siège de l'organisation ou de la personne bénéficiaire. Nous discutons dans la section III.1 de la signification de ce critère et des leçons que l'on peut tirer des observations rapportées ici. Les résultats obtenus sont résumés dans les tableaux 1a et 1b ci-dessous.

¹ L'impôt cantonal sur la fortune des personnes physiques représente la fortune imposée sise à Lausanne et non l'impôt dû par des contribuables lausannois. Une étude encore inédite de l'Office d'études socio-économiques et statistiques de Lausanne montre que le 7,4% de la fortune imposable totale provient de contribuables extérieurs alors que le 9,6% de la fortune imposable à Lausanne fait l'objet d'une taxation dans d'autres communes. La différence (2,2%) représente une perte pour le fisc lausannois. Tous les chiffres relatifs à l'impôt cantonal sur la fortune tendent donc à surestimer la contribution lausannoise sur ce point. La même étude montre cependant que la différence des flux de l'impôt sur le revenu entre les personnes domiciliées à Lausanne et celui des personnes extérieures engendre un bilan positif de 3,0%. Les données cantonales portant sur l'impôt sur le revenu sous-estiment d'autant la contribution lausannoise. Le même problème se pose pour la répartition des impôts cantonaux sur les personnes morales. Le chiffre de 50,4% obtenu au tableau 1 surestime certainement la contribution des entreprises lausannoises à l'impôt cantonal. La réalité pourrait être plus proche de 35-40%. Des données plus précises allant dans ce sens ont été récoltées par le service financier de la Ville de Lausanne. Ces données n'étant pas en notre possession, nous nous en tenons au chiffre de 50,4%. Notons cependant qu'en surestimant ainsi la part lausannoise aux recettes de l'Etat, nous sommes conduits ultérieurement à sous-estimer l'ampleur de l'effet redistributif résultant de l'action de l'Etat.

tab. 1a Répartition des subventions et des transferts à des organisations (francs et pourcentages)

	Lausanne	Hors Lausanne	Hors Canton	Indéterminé
Subventions fédérales	12'362'588	55'510'561	180'815	418'399
Subventions cantonales	77'059'844	171'533'187	1'941'269	11'140'199
Transferts	54'383'677	84'579'764	89'070'957	77'671'614
Total	143'806'109	311'623'512	91'193'041	89'230'212
Total des transferts				635'852'873
Sans Indéterminés et Hors Canton	455'429'621			
	Lausanne	Canton		
Poids relatif	31,6%	68,4%		

tab. 1b Répartition des subventions et des transferts à des personnes (rétributions compensatoires, francs et pourcentages)

	Lausanne	Hors Lausanne	Hors Canton	Indéterminé
Subventions et transferts à des personnes	92'683'776	151'044'107	1'746'357	8'441'487
Total				253'915'727
Sans Indéterminés et Hors Canton	243'727'883			
	Lausanne	Canton		
Poids relatif	38,0%	62,0%		

Les subventions fédérales: certaines subventions fédérales allouées à des tiers ou à des collectivités publiques transitent par les services cantonaux. Elles portent essentiellement sur des aides à la production agricole, à la formation professionnelle et à la protection civile. Nous les traitons séparément car on peut penser que le pouvoir de décision du Canton et le pouvoir d'attraction du chef-lieu sont moindres dans le cas des subventions fédérales que dans celui des subventions cantonales.

Les subventions fédérales s'élevaient en 1987 à 68,4 mio sans les postes compensés. Nous sommes à même de déterminer la destination de 99,4% de ce montant, le reste correspondant à la part non mesurée.

Pour les seules subventions fédérales, nous obtenons une répartition Lausanne/Reste du Canton de 18,2% / 81,8 %.

Le résultat découle logiquement de la nature même des subventions en question, lesquelles sont à dominante agricole.

Les subventions cantonales : à l'instar des subventions fédérales, nous avons cherché à mesurer la destination des subventions cantonales pour une grande partie de celles-ci en nous basant sur le domicile du siège des tiers ou des collectivités publiques bénéficiaires.

Lorsque le tiers est une association, une société, une école ou un groupement d'intérêts, nous avons considéré le siège comme lieu de destination. Lorsque la collectivité est une commune, la détermination de la destination est univoque. Il en est de même, lorsque le bénéficiaire est une association ou une institution dont, le siège est non seulement à Lausanne, mais dont l'activité principale est jugée lausannoise et réciproquement pour les associations et les institutions siégeant dans le reste du Canton. C'est le cas, pour Lausanne, du Conservatoire de Lausanne, des écoles de musique, de la Société des concerts de la cathédrale, du Gymnase du Soir, des écoles privées et professionnelles (Ecole Hôtelière, ESIAGE, ESCEA, etc.), des théâtres et fondations, de l'Université populaire, de La Main tendue, etc. Cependant, pour certaines associations ou groupements d'intérêts siégeant à Lausanne telle que la Chambre Vaudoise d'agriculture, la Fondation pour la Création Artistique, le Bureau Vaudois d'Adresses (BVA) ou Pro Familia, l'usage de la subvention n'est pas établi et l'apport économique réel pour la commune de Lausanne est difficile à déterminer. Ce corpus problématique ne représente que le 0,2% du total analysé, soit 6-8 millions de francs. Nous avons attribué la destination "indéterminé" à ces montants dont l'empan d'interprétation restait trop large, malgré nos recherches. Lorsqu'il s'agit d'une subvention à l'investissement, nous tenons compte de la localisation de l'ouvrage.

Toutefois, il n'a pas toujours été possible, ni même souhaitable, de respecter strictement les critères établis ci-dessus. Ainsi, la dépense sociale est basée sur une politique d'aide à l'individu (rentes, prestations complémentaires, etc.). Les montants sont versés au domicile du bénéficiaire même si tout ou partie de la somme sert au paiement de prestations fournies par une institution qui peut se situer dans une autre commune (le bénéficiaire lausannois peut être pris en charge par un EMS à Pully ou une institution pour handicapés à St-Légier). Du fait de cette ambiguïté, nous avons retiré les montants correspondants (26,1 mio) et les traitons séparément (cf. section II.3) sur la base du domicile de la personne bénéficiaire, et cela bien que l'incidence principale puisse concerner l'économie de la commune de l'institution qui accueille la personne.

Nous retirons également de l'analyse la subvention de l'Etat à l'Organisme Médico-Social Vaudois (OMSV), soit 5'837'000.- francs pour des raisons explicitées à la section III.1.

Une fois retirés les postes compensés et ceux qui requièrent une analyse ultérieure, les subventions cantonales portent sur un total de 261,6 mio, dont la répartition est donnée à la deuxième ligne du tableau 1a. Par les seules subventions cantonales, la

répartition est de 31% en faveur de Lausanne pour 69% en direction du reste du Canton.. La mesure porte sur 95,74% du total.

Autres transferts à des collectivités: Nous traitons sous cette rubrique essentiellement des dépenses générales assimilables à des transferts. Pour ce faire, nous retirons des dépenses générales (585 mio) les montants assimilables à des achats de biens et services (19 mio), les dépenses apparaissant dans la statistique des salaires du CIEV (3,4 mio), les transferts à l'OMSV (1 mio) et les dépenses qui constituent une aide à la personne (227 mio). Chacune de ces dépenses sera analysée dans la rubrique idoine ci-après. Le solde représente 334 mio de dépenses générales enregistrées comme transferts à des collectivités ou à des entreprises publiques. Nous traitons simultanément certains frais généraux (de l'Etat-major de la Police cantonale et de l'Administration générale des finances) pour un montant de 1,9 mio. Une fois retirés les postes compensés (30 mio), la mesure porte sur un total de 305,7 mio dont la répartition est donnée à la ligne 3 du tableau 1a. Notons que les destinations "hors Canton et indéterminé" prennent ici une place plus importante que précédemment. La répartition entre Lausanne et le reste du Canton est cette fois de 39,1% / 60,9%.

Subventions et transferts au domicile du bénéficiaire Nous avons vu plus haut qu'une partie des subventions cantonales (26 mio) et surtout des dépenses générales (228 mio) constituaient des aides à la personne versées au domicile du bénéficiaire. Pour les raisons déjà invoquées, nous avons choisi de traiter ces montants séparément. Le tableau 2b montre que Lausanne reçoit une proportion importante de ces transferts (38% pour 62% au reste du Canton).

II.3 L'Etat acteur économique

En sa qualité de chef-lieu, la Ville de Lausanne abrite une grande partie de l'administration cantonale. On peut penser que la centralisation de l'administration du Canton n'est pas sans influence sur l'économie lausannoise. Dans cette section nous cherchons à chiffrer l'impact de la présence de l'Etat sur l'économie lausannoise. L'Etat apparaît ici comme une entreprise qui a recours aux facteurs de production et qui est consommatrice de biens et services produits par des tiers.

II.3.1 La rémunération des facteurs de production

Le but de cette section est d'évaluer les répercussions de la rémunération des facteurs de production employés par l'Etat sur l'économie lausannoise. Il est intéressant de noter en préambule que l'Etat de Vaud est le plus gros employeur du Canton (effectifs 1987: 19'931 employés représentant 17'207 postes à temps complet). Pour l'entreprise "Etat", comme pour toute entreprise de service (secteur tertiaire), le facteur "travail" est prépondérant et les salaires, en tant que rémunération de facteurs de production, représentent la plus grande part de la valeur ajoutée dans le processus de production. Ils représentent plus du tiers des charges de l'Etat (39,4% ou 36,2% selon la classification par nature ou économique).

Pour déterminer la localisation des salaires payés par l'Etat, nous avons fait usage d'une statistique du Service du personnel, traitée par le SCRIS, qui recense, selon le domicile des salariés, les salaires annuels bruts (sans 13ème mois, part soumise à rétrocession des communes non déduite) versés au personnel régulier administratif, enseignant, des entreprises et des établissements de l'Etat de Vaud. Sont comprises dans cette définition toutes les personnes recevant une rétribution régulière par l'intermédiaire du Service du personnel. Nous avons retenu la situation prévalant au 30 juin 1987.

Nous avons appliqué la clef de répartition ainsi définie aux salaires nets du personnel régulier de l'Etat, c'est-à-dire sans les prestations sociales de l'employeur, ni les allocations. Nous avons par ailleurs retiré la part des salaires soumise à rétrocession, c'est-à-dire le 50% des salaires des enseignants des cycles primaire et secondaire pris en charge par les communes sièges¹. Il nous paraît en effet justifié de retirer l'apport des communes pour ne considérer que l'apport net du Canton (l'apport brut moins la rétrocession des communes). Nous constatons alors qu'un peu plus du tiers des salaires nets du personnel de l'Etat est versé à des personnes domiciliées à Lausanne.

tab. 2 Salaires nets versés au personnel de l'Etat (francs et pourcentages)

Salaires versés en 1987 (charges salariales nettes)	total	Rétrocession totale	apport net du canton	en %
à des pers. domiciliées à Lausanne	327'377'864	24'616'561	302'761'304	35,7%
à des pers. domiciliées hors-LS	657'691'625	112'796'288	544'895'337	64,3%
total	985'069'489	137'412'849	847'656'641	100,0%

II.3.2 Les achats de biens et services

On peut dire schématiquement que l'Etat acquiert des biens et services pour répondre à deux types de besoins: d'une part, pour assurer le fonctionnement de son administration, l'exploitation de ses services ainsi que le maintien de son patrimoine; et, d'autre part, pour rendre possible l'accomplissement de tâches spécifiques telles que l'enseignement, l'hygiène publique, la politique sociale ou la police. La comptabilité de l'Etat distingue donc les dépenses courantes dévolues aux trois premières tâches des dépenses de portée générale. Nous traitons la consommation de biens et services pour le fonctionnement de l'administration et l'exploitation des services, d'une part, et les dépenses générales, d'autre part.

La consommation de biens et services pour le fonctionnement de l'administration et l'exploitation des services représente dans la classification par nature le 10% des dépenses annuelles, soit environ 309,7 mio. Il s'agit en gros des frais généraux, des frais pour immeubles et des achats de machines, de mobilier et de matériel de bureau auxquels

¹ La statistique du SCRIS ne peut identifier que les salaires soumis à rétrocession au DIPC par le biais d'une variable d'identification. Nous touchons cependant la grande majorité des salaires soumis à rétrocession.

il faut ajouter, d'une part, le travail temporaire et, d'autre part, les achats de véhicules lourds ou spéciaux et de matériel d'entretien des routes nationales, achats effectués sur les fonds spéciaux. Les dépenses générales et les subventions à la PC, quant à elles, correspondent à une consommation de biens et services représentant 21,5 mio. De ces 331,2 mio, nous retirons les imputations internes et quelques montants pour lesquels la notion de répartition géographique n'a guère de sens (communications téléphoniques). Il nous reste alors des dépenses pour un montant de 291 mio. La nature de ces dépenses est détaillée dans la colonne 1 du tableau 3.

Pour déterminer la localisation des fournisseurs de l'Etat, nous avons utilisé toutes les ressources des fichiers informatisés existants. Pour le reste, nous avons procédé par sondages orientés en fonction des caractéristiques des secteurs budgétaires et de l'importance de chaque secteur relativement au budget annuel. Dans chaque cas, nous avons distingué, dans la facturation des services, les montants qui ont été versés à des entreprises ou à des fournisseurs lausannois de ceux versés à des fournisseurs du reste du Canton ou du reste de la Suisse. Afin d'assurer une bonne validité des résultats, nous n'avons extrapolé que lorsque la taille de l'échantillon dépassait les 2/3 de l'ensemble sondé.

tab. 3 Tableau récapitulatif des achats courants de l'Etat produisant un chiffre d'affaires à Lausanne (francs et pourcentages)

Nature de la dépense	Total selon CPT. 87 ¹	Sondé	Part du total sondé	Chiffre d'affaires des entreprises lausannoises
Economat et mobilier	32'161'202	19'158'258	60%	14'208'819
Frais divers et taxes	14'692'093	6'122'617	42%	—
Véhicules légers et lourds	—	—	—	925'082
Frais généraux divers	—	—	—	1'908'114
Frais de commissions & expertises	4'567'787	1'436'463	31%	—
Consultation jur. & expertises	—	—	—	524'555
Frais des inst. judiciaires	10'359'716	0	0%	0
Entretien des immeubles et loyers	66'911'125	52'581'301	79%	32'908'146
Ach. de matériel, machines et mob.	81'211'030	55'382'153	68%	21'757'588
Achats divers	45'587'797	30'632'750	67%	9'330'445
Frais d'exploitation	12'456'715	3'890'195	31%	0
Dépenses générales	20'828'168	14'363'013	69%	5'094'594
Achats sur cpt. amortissement	1'280'400	1'280'400	100%	0
Travail temporaire	900'000	900'000	100%	900'000
Total	290'956'034	185'747'150	64%	87'557'343

¹ Sans imputations internes & postes non analysables

La part du marché décrochée par des entreprises lausannoises représente 87,5 millions de francs sur les 291 millions considérés. Ce chiffre est un chiffre plancher. Nous pouvons établir un chiffre plafond en supposant que les entreprises lausannoises se sont appropriées la même proportion des commandes non couvertes par les sondages. Nous pouvons ainsi évaluer à 49,6 millions de francs¹ l'apport supplémentaire à l'économie lausannoise. Le chiffre d'affaires des entreprises lausannoises induit par les achats courants de l'Etat peut donc être estimé par une fourchette allant de 87,5 millions à 137,1 millions de francs.

II.3.3 Les investissements

Au-delà des salaires qu'il verse et des achats qu'il effectue, l'Etat-acteur influence aussi la répartition régionale du revenu à travers les investissements qu'il entreprend. Dans un premier temps, nous avons cherché à identifier la destination géographique des flux d'investissement cantonaux. Nous pouvons considérer les investissements de l'Etat sous deux angles. L'Etat distingue les coûts d'investissement bruts, qui sont les montants totaux alloués à un objet, et les coûts d'investissement nets qui représentent la part prise en charge par le Canton. Les résultats seront différents et les conclusions qu'il faudra en tirer demandent les commentaires préalables qui suivent. Lorsque nous considérons les coûts d'investissement bruts, nous surestimons parfois la fonction redistributrice du Canton lorsque, comme c'est le cas des routes nationales, les choix appartiennent plus à l'autorité fédérale que cantonale. Cependant, les montants bruts des investissements correspondent bien à l'image de l'Etat-acteur puisque, en définitive, c'est l'autorité cantonale qui gère et accorde les adjudications pour la totalité des dépenses d'investissement. Inversement, lorsque nous considérons les coûts d'investissement nets, nous sous-estimons dans certains cas l'action redistributrice du Canton puisque nous occultons l'action qu'il exerce par le biais des adjudications sur la répartition régionale de l'apport de la Confédération. Le critère de répartition utilisé ci-dessous est le critère géographique utilisé dans l'étude des transferts (en premier impact).

Répartition des dépenses d'investissement brut

Les chiffres du tableau 4 montrent une grande variabilité dans la destination des investissements bruts cantonaux. Ainsi, Lausanne a reçu une part des investissements de l'Etat supérieure à son poids démographique entre 1980 et 1982 (années marquées par la construction du CHUV). En revanche, les Lausannois ont plutôt été désavantagés depuis 1983 même si les chiffres de 1989 suggèrent un changement de tendance. L'analyse des données révèle, outre l'influence d'un grand projet cantonal comme le CHUV, l'importance de la construction des routes nationales (investissements revenant entièrement à l'ensemble hors Lausanne dans notre analyse). La contribution de la Confédération étant prépondérante sur ces objets (CH: 86%; VD: 14%), l'influence des routes nationales est quelque peu neutralisée lorsqu'on ne prend en compte que les investissements nets. Vu

¹ Soit la part lausannoise dans le montant sondé (87 mio/185 mio) multipliée par le total non sondé (291 mio-185 mio).

sous l'angle des investissements nets, la part de l'Etat dans les investissements réalisés à Lausanne représente un apport supérieur au poids démographique du chef-lieu (entre 45,4% et 22,4%). Il se révèle cependant que cet avantage s'est amenuisé au cours des dix dernières années.

tab. 4 Répartition géographique des investissements bruts (francs et pourcentages)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Lausanne	62'007'912	76'246'452	86'319'895	78'413'588	51'770'258	44'934'908
Hors Lausanne	111'317'624	100'319'476	102'967'561	117'339'992	127'364'409	119'269'968
Lausanne	35,8%	43,2%	45,6%	40,1%	28,9%	27,1%
Hors Lausanne	64,2%	56,8%	54,4%	59,9%	71,1%	71,9%
Indéterminé + hors Canton	1,0%	0,3%	0,1%	0,4%	1,6%	1,7%
	1985	1986	1987	1988	1989	
Lausanne	43'939'864	41'079'224	45'679'203	64'337'928	63'445'461	
Hors Lausanne	123'240'262	154'366'394	173'612'477	192'683'427	170'362'076	
Lausanne	25,9%	20,8%	20,7%	24,8%	27,0%	
Hors Lausanne	72,7%	78,1%	78,7%	74,2%	72,4%	
Indéterminé + hors Canton	1,8%	1,9%	1,6%	1,0%	0,0%	

III INTERPRETATION DES RESULTATS

III.1 Subventions et transferts: l'Etat-redistributeur

Le montant total des transferts analysés dans la section II.2 est de 68,5 mio de subventions fédérales, 261,7 mio de subventions cantonales, 305,7 mio de dépenses générales et autres transferts à des collectivités et 253,9 mio de subventions et transferts à des personnes.

L'analyse de ces montants nous a permis de déterminer que, globalement et en faisant abstraction des flux indéterminés ou hors Canton, les institutions lausannoises ont reçu en 1987 31,6% (cf. tab 1a) des subventions et des transferts distribués aux collectivités par le Canton. Dans le même temps, les particuliers lausannois recevaient 38,0% des subventions et transferts aux personnes (cf. tab 1b).

Une première manière d'apprécier ces résultats est d'utiliser un critère démographique et de rapporter les chiffres obtenus au nombre d'habitants concernés. Cette mise

en perspective est faite au tableau 5. On voit que le montant redistribué est presque deux fois plus important par résident lausannois que par résident du reste du Canton.

**tab. 5 Tableau synthétique des résultats de l'analyse des transferts
(millions de francs)**

	Lausannois	Non-lausannois
Transferts à des associations		
Subventions fédérales	105	129
Subventions cantonales	655	398
Autres transferts	462	196
Total	1222	724
Transferts à des personnes		
Subventions et transferts	788	351

Il apparaît donc que les subventions cantonales et les autres transferts avantagent le Lausannois. En première analyse, le biais semble résulter de la nature même de ces subventions. En effet, la part des quatre secteurs que sont les transports, l'hygiène publique, la politique sociale et l'enseignement éclipse celle des secteurs qui font l'objet d'une aide fédérale tels que l'agriculture, la protection civile (PC) et la formation professionnelle. Cette répartition est sans doute aussi la reconnaissance implicite par le Canton du rôle de la ville-centre (culture, formation professionnelle, transports) et des spécificités d'une grande agglomération (politique sociale, hygiène publique, logement).

Un deuxième point de vue, plus adéquat dans la perspective de redistribution que nous avons adoptée, est le critère fiscal. En se basant sur la mesure la plus englobante du poids fiscal lausannois, on obtient l'image suivante: la communauté lausannoise, qui contribue à 19,4 % des recettes fiscales de l'Etat (cf. tab 6) a reçu en retour 31,6% des sommes redistribuées au titre de transferts et subventions aux collectivités et 38,0% des subventions et transferts aux personnes.

Si l'activité de l'Etat de Vaud au chapitre des transferts et subventions avait été neutre géographiquement - en regard de l'impact primaire -, la part des transferts aux collectivités qui serait revenue à Lausanne aurait été de 88,4 mio au lieu des 143,8 mio

effectivement reçus. La différence, soit 55,4 mio, est une mesure de l'effet redistributif des subventions et transferts de l'Etat de Vaud en faveur de Lausanne¹.

Le tableau 6 regroupe l'ensemble des chiffres pertinents.

tab. 6 Le poids de Lausanne par rapport au Canton vu sous différents angles.

Subventions et transferts à l'adresse d'associations	
Subventions fédérales	18,2%
Subventions cantonales	31,0%
Autres transferts	39,1%
Total	31,6%
Subventions et transferts à l'adresse du bénéficiaire	
Subventions et transferts	38,0%
Indicateurs lausannois	
Poids démographique	21,5%
Poids population active (estimation)	22,2%
Poids de l'emploi (1985)	32,3%
Poids de la participation aux recettes du Canton	20,8%
Poids fiscal global	19,4%
Poids fiscal/impôts directs consolidés	25,6%
Poids fiscal/ personnes physiques	21,5%
Poids fiscal/personnes morales	50,4%

Ces chiffres sont significatifs parce que subventions et transferts sont au coeur de l'action redistributrice de l'Etat. Subventions et transferts sont d'ailleurs aussi au coeur du contentieux entre Lausanne et Vaud: ce que Lausanne demande, ce sont des subventions supplémentaires! Le biais indiscutable dans la distribution des transferts et des

¹ Il est important de rappeler ici que les subventions à Lausanne ne sont généralement pas des subventions à la Commune de Lausanne elle-même mais une aide à l'économie lausannoise. Il est plausible de penser cependant qu'une partie d'entre elles se substitue à, ou complète, des subventions communales.

subventions répond sans doute, au moins partiellement, à la reconnaissance implicite ou explicite par le Canton des besoins spécifiques de son chef-lieu¹.

Cela étant, notre analyse est une analyse dite au premier impact, c'est-à-dire que nous identifions la destination des sommes considérées, mais non l'usage qui en est fait, lequel peut être source de revenus ou avantages pour d'autres personnes ou institutions que le premier bénéficiaire. Même si une analyse au premier impact est particulièrement significative dans le cas des subventions et transferts, il serait utile de la compléter sur deux plans. Tout d'abord, une étude plus poussée devrait nous renseigner sur le véritable impact des transferts et subventions sur le revenu régional. Il est clair en effet qu'une partie des flux venant de l'Etat vers Lausanne "fuit" en direction du reste du Canton et même au-delà. C'est le cas lorsqu'ils sont utilisés pour payer des salaires à des personnes domiciliées hors Lausanne ou pour acheter des biens ou services produits en dehors du territoire de la commune². La réciproque est aussi vraie et il ne fait pas de doute que les subventions attribuées à l'ensemble hors Lausanne fuient, dans une certaine proportion, en direction du chef-lieu. Ces fuites résultent directement du fait qu'aucun des deux ensembles économiques étudiés - Lausanne et hors Lausanne - n'est une économie fermée, tout au contraire. Il est clair, dans ce sens, qu'une étude de l'incidence indirecte des subventions de l'Etat ne pourrait se cantonner aux institutions subventionnées localisées à Lausanne, mais devrait inclure l'ensemble des institutions subventionnées par le Canton. Rappelons aussi que nous avons pris la précaution de retirer de l'analyse des subventions à destination d'institutions domiciliées à Lausanne dont l'apport à l'économie lausannoise était trop douteux. Pour tous les montants inclus, le lieu de premier impact est révélateur d'une incidence réelle sur le revenu local ou régional, et cela même si, dans certains cas, la fuite à partir du lieu de premier impact peut être importante. Ainsi, par exemple, pour une subvention de type agricole à une association siégeant à Lausanne, une partie du montant sera utilisée pour couvrir les dépenses de fonctionnement du secrétariat.

Il serait souhaitable de compléter l'analyse d'incidence directe à un deuxième niveau, et de se demander si le consommateur ultime du bien ou du service que la subvention permet de produire est lausannois ou non lausannois. Ainsi, une étude

¹ L'effet d'attraction exercé par la présence de l'administration cantonale à Lausanne sur différentes sociétés et organisations dont l'activité est liée à celle de l'Etat est sans doute un autre facteur explicatif.

² Ainsi nous avons pu étudier plus à fond le cas de l'OMSV. Le budget total de cette institution avoisine les 13 millions de francs, dont le 54% est assuré par deux subventions du Canton (6,9 mio). Le siège de l'OMSV est à Lausanne et conformément aux principes de l'analyse au premier impact l'intégralité de la subvention cantonale de 6,9 mio aurait dû être attribuée à l'ensemble "Lausanne". En nous penchant sur le budget de fonctionnement de cette institution, on s'aperçoit cependant que la totalité des infirmiers ergothérapeutes et la moitié des personnes travaillant au siège de l'institution sont domiciliés hors Lausanne. De ce point de vue, seul le 19% des dépenses de cet organisme semble concerner directement l'économie lausannoise. Etant donné l'importance de ce montant et le fait que la proportion de 19% le rendait quasi neutre dans l'analyse de l'impact de l'Etat redistributeur, nous avons préféré le retirer de l'analyse dans la présente version de notre étude.

récente¹ a pu déterminer que le 40% seulement des spectateurs du Centre Dramatique de Lausanne était domicilié sur le territoire de la commune. D'une certaine manière, la subvention cantonale au CDL de Fr. 367'000.- en 1987 bénéficie donc à concurrence de quelque 52% (8% des spectateurs sont domiciliés hors du Canton) à des Vaudois non lausannois. Le raisonnement est bien sûr valable dans l'autre direction également et on peut penser qu'à concurrence d'une proportion sans doute très proche de 40% les spectateurs du théâtre Kléber-Méleau (Commune de Renens), qui bénéficie d'une subvention du Canton de Fr. 281.000.-, sont domiciliés sur le territoire lausannois. Ces exemples montrent d'ailleurs que l'analyse ne pourrait s'arrêter là et qu'il faudrait en outre s'interroger sur l'identité des bénéficiaires des dépenses induites par les spectateurs se rendant au théâtre, dont l'étude précitée a montré qu'elles étaient importantes.

Du fait de la diversité dans la nature des subventions ou transferts d'origine cantonale, dans les buts poursuivis par leurs destinataires et dans l'usage qu'ils en font, la double étude complémentaire ainsi esquissée dépassait largement le cadre du mandat à l'origine de cette étude. Une telle étude requerrait en effet une analyse ligne par ligne des budgets de fonctionnement de toutes les institutions affectées par une subvention ou un transfert ainsi qu'une enquête sur l'identité et les habitudes de leurs clients. L'étude de septembre 1989 concernant quatre institutions culturelles lausannoises est indicative de ce qu'il faudrait envisager pour l'ensemble des institutions ou collectivités subventionnées. Nous proposons à la section IV une approche plus pragmatique pour pousser l'analyse plus avant.

Nous devons donc à ce stade rester à un niveau agrégé et nous poser la question de savoir si au-delà de la taille effective du ou des multiplicateurs, l'analyse d'incidence directe est de nature à donner une fausse image de la réalité finale en termes de revenu régional. En d'autres mots, est-il concevable que le biais favorable à Lausanne au niveau primaire se transforme en un biais défavorable une fois l'analyse terminée au niveau secondaire?

En termes de revenu régional (et donc, *in fine*, de l'incidence fiscale pour la Commune), nous pensons que la réponse à cette question est négative et que les effets d'incidence secondaire sont plus ou moins proportionnels aux effets d'incidence directe. En effet, le pouvoir d'attraction économique de la ville-centre devrait avoir pour conséquence que Lausanne "récupère" en moyenne plus que sa part des dépenses induites par les subventions cantonales, qu'elles soient, au premier impact, dirigées vers Lausanne ou vers le reste du Canton. Cette proposition doit être nuancée dans le cas de subventions destinées au paiement de salaires par le fait que Lausanne a un surplus d'emplois par rapport à sa population active. Par contre elle paraît bien établie pour les autres subventions et nous pensons que l'analyse plus détaillée des dépenses d'investissements de l'Etat faite ultérieurement est révélatrice sur ce point.

¹ Culture et économie à Lausanne; Office de recherches socio-économiques et statistiques de la Ville de Lausanne (1989)

Si, par ailleurs, on se place du point de vue des services que ces subventions permettent de rendre, la réponse est sensiblement différente. La raison en est de nouveau le pouvoir d'attraction de la ville-centre ainsi que le rôle moteur que joue, sur bien des plans, la seule grande agglomération du Canton. Il s'ensuit en effet que les institutions ou collectivités lausannoises subventionnées par le Canton ont une clientèle qui s'ouvre sans doute plus largement sur le reste du Canton que dans le cas réciproque. Dans ce sens, une subvention à l'ensemble "Lausanne" est partiellement aussi une subvention au reste du Canton. C'est là sans doute la deuxième justification du biais que nous avons relevé dans la destination des subventions et transferts de l'Etat de Vaud.

III.2 Salaires et achats: L'Etat-acteur

III.2.1 Incidence indirecte et incidence fiscale de la localisation des salaires de l'Etat

L'analyse de la localisation des salaires de l'Etat a permis de déterminer qu'en 1987 l'Etat de Vaud a versé 302,7 mio sous la forme de salaires nets à des personnes domiciliées à Lausanne. Si nous comparons la proportion de la population active (22,2%), avec celle de la masse salariale versée par l'Etat aux Lausannois (35,7%), nous constatons, sans surprise, que la centralisation de l'administration cantonale privilégie l'emploi lausannois. Si l'emploi dans l'administration de l'Etat était réparti de manière homogène, la proportion de la population active domiciliée à Lausanne et celle des salaires versés par l'Etat à des résidents lausannois seraient identiques. Or, on constate qu'il n'en est rien et que Lausanne, de par sa vocation de centre administratif, a bénéficié en 1987 d'un apport en salaires nets de l'Etat supérieur de 13,5 points à son poids démographique relatif.

En plus des salaires bruts du personnel régulier de l'Etat, nous avons estimé à 43 mio l'apport supplémentaire sous forme d'émoluments ou d'indemnités payés par l'Etat à du personnel occasionnel domicilié à Lausanne. Munis de ces données, il nous est possible d'évaluer les contributions correspondantes au fisc lausannois.

Pour déterminer le revenu imposable, nous avons considéré tous les salaires réguliers de l'Etat comme la rémunération d'une activité principale dépendante (chiffre 1a de la déclaration d'impôt) et les traitements et indemnités au personnel occasionnel comme des "rémunérations pour une activité déployée à plein temps occasionnellement et pendant une durée réduite". Ces rémunérations tombent sous la définition de gains accessoires desquels peuvent être déduits 20% au titre de frais d'acquisition.

tab. 7 Incidence fiscale du personnel de l'Etat domicilié à Lausanne.

1) Traitement net (302,7 mio - déductions sociales)	287'623'238	
2) Gains accessoires (43 mio - 20% de frais d'acquisition)	34'400'000	
3) Revenu brut imposable		322'023'238
4) Autres déductions sociales et frais d'acquisition, soit 25% du revenu brut	80'505'810	
5) Revenu imposable net		241'517'429
6) Taux moyen d'imposition cantonal = 9,0701 Taux de base = 100		21'905'872 16'981'296
7) Taux d'imposition communal = 105 Estimation de l'apport moyen des salariés de l'Etat à la perception lausannoise		17'830'361

Après les déductions d'usage, nous obtenons le revenu imposable net (Tab. 7 pt. 6). Ne connaissant pas le rendement de l'impôt communal, nous avons déterminé celui de l'impôt cantonal comme le rapport de la masse des revenus imposables par le nombre de contribuables domiciliés dont l'imposition est non-nulle¹. Enfin nous avons appliqué à la somme ainsi obtenue (Tab. 7 pt. 6) le taux d'imposition communal pour obtenir une estimation de l'apport moyen des salariés de l'Etat à la perception lausannoise égal à 17,8 mio.

A la contribution directe au revenu régional viennent s'ajouter les effets indirects sur l'économie lausannoise correspondant aux dépenses de consommation des bénéficiaires de ces rémunérations. Une mesure précise de ces effets nécessiterait un modèle quantifié de l'économie lausannoise qui n'existe pas à notre connaissance. On peut cependant considérer, que ces dépenses induites contribuent de 20% à 30% supplémentaires au revenu régional d'une agglomération de la taille de Lausanne. L'hypothèse d'un multiplicateur de 1,2 est aussi retenue par l'Office d'études socio-économiques et statistiques de la Ville de Lausanne dans son étude "Culture et économie à Lausanne" (p 61)². On peut donc estimer à 60,54 mio le montant des flux induits par les salaires réguliers de l'Etat et à 8,6 mio celui des flux induits par les émoluments et les indemnités. En suivant la même démarche que celle présentée plus haut pour la contribution directe, nous pouvons chiffrer à 3,56 mio l'apport fiscal supplémentaire pour la Commune de Lausanne.

¹ Taux moyen d'imposition établi par le SCRIS, calculé sur l'impôt cantonal des contribuables domiciliés à Lausanne en 1987 (personnes physiques)

² Suivant en cela l'étude "Die wirtschaftliche Bedeutung der Zürcher Kulturinstitute, Eine Studie der Julius Bärstiftung Zürich", 1984.

Ainsi l'incidence fiscale pour Lausanne de la localisation du personnel de l'Etat était comprise, en 1987, entre 17,8 mio et 21,4 mio. Or, si la répartition géographique du personnel de l'Etat avait été conforme à la répartition géographique de la population active, ce n'est pas le tiers (35,7%) de la masse salariale du personnel régulier de l'Etat, mais environ le cinquième (22,2%) qui entrerait dans la masse des revenus imposables par la Commune de Lausanne. La différence, soit le 13,5% de la masse salariale totale, à laquelle correspondent 6,7 à 8 mio de recettes fiscales, constitue une mesure de l'avantage fiscal pour la Commune de Lausanne de la localisation du personnel de l'Etat¹.

III.2.2 Incidences indirecte et fiscale de la localisation des achats de biens et services par l'Etat

La section II.3.2 nous avait permis d'arriver à la conclusion que le chiffre d'affaire des entreprises lausannoises découlant des achats courants de l'Etat se situait en 1987 entre 87,5 et 137,1 millions de francs. Ces chiffres correspondent à un peu moins de 50% des achats de biens et services effectués à Lausanne alors que le quart de ces dépenses aboutit à des entreprises non vaudoises. Nous avons là une mesure combinée du pouvoir d'attraction économique de la ville-centre et de l'avantage que celle-ci retire de son statut de chef-lieu abritant l'administration cantonale. En effet, si les achats de l'Etat étaient répartis dans le Canton de manière homogène (en fonction de la population), Lausanne recevrait 21% des commandes de l'Etat. L'avantage pour Lausanne, en termes de commandes supplémentaires adressées à des entreprises de la place, se situe dans une fourchette comprise entre 48,5 et 76,1 millions de francs².

Quel est l'impact de ces achats de biens et services sur le revenu régional lausannois? La réponse à cette question dépend de manière cruciale de la "propension à importer" de l'économie lausannoise. En d'autres mots, elle dépend de la proportion moyenne dans laquelle les commandes de l'Etat sont honorées directement à partir du territoire lausannois ou, au contraire, des entreprises extérieures à Lausanne. La réponse détaillée à cette question demanderait une analyse ligne par ligne des commandes de l'Etat. Ainsi la plus grande partie de la valeur des ordinateurs achetés par l'Etat est ajoutée à l'extérieur de l'économie lausannoise; au contraire, les commandes de travail temporaire mettent sans doute en jeu une grande partie de facteurs de production lausannois. Au niveau agrégé général, la réponse à cette question demanderait un modèle économétrique de l'économie lausannoise, modèle dont nous ne disposons pas. Nous pouvons cependant procéder par analogie et utiliser le multiplicateur de 0,42³ pour les agglomérations de type A 1 (centres principaux).

¹ $(13,5/35,72)*17,8=6,7$; $(13,5/35,72)*21,4=8$

² $87,5 - (187,5 * 0.21)=48,5$; $137,5-(290,9*0.21)=76,1$.

³ Ce multiplicateur a été proposé par Fischer et Mennel-Hartung, cf. Fischer, G., Mennel-Hartung, E. *Regionale Disparitäten und Spillovers-Fallbeispiele für die Region St Gallen*. Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft, St Gallen, 1983.

Sur la base d'un multiplicateur de 0,4 les commandes de l'Etat contribueraient pour un montant situé entre 35 ($0,4 \cdot 87,5$) et 55 ($0,4 \cdot 137,1$) millions de francs au revenu régional lausannois¹. Ces augmentations du revenu se traduiraient en rentrées fiscales supplémentaires pour la Commune de Lausanne. On peut mesurer l'impact fiscal en suivant la démarche empruntée à la section précédente. Le tableau 14 montre que le résultat est une fourchette qui s'établit entre 1,84 mio et 2,89 mio de francs.

Dans le cas d'une distribution uniforme des commandes de l'Etat dans le Canton, la contribution au revenu lausannois se situerait entre 15,6 millions et 24,6 millions de francs. La différence entre ces deux fourchettes, soit 19,4 à 30,4 millions de francs², est une mesure, en termes de revenu régional, de l'avantage retiré par Lausanne de sa situation de chef-lieu et de ville-centre. Le même calcul que celui effectué au Tab. 6 nous montre alors que cet avantage se traduit par des recettes fiscales supplémentaires de l'ordre de 1 mio de francs (entre 1 et 1,6 mio).

III.2.3 Investissements: une étude des adjudications

Il est évident que l'ensemble des bénéficiaires d'un investissement n'est pas limité aux résidents de l'entité géographique ou politique qui le reçoit. On peut néanmoins considérer que la proximité géographique est un indicateur du bénéfice retiré. Ainsi, la construction d'une école secondaire à Lausanne bénéficie au premier chef à la communauté lausannoise. Et cela non seulement en raison des services rendus à la collectivité grâce au capital constitué, mais aussi parce que la dépense elle-même sera dirigée prioritairement vers des entreprises lausannoises avec les conséquences favorables que cela implique sur le revenu régional. De plus, certains types d'investissements peuvent être accompagnés, à long ou moyen terme, d'incidences appelées "effets structuraux"³ qui favoriseront l'implantation de nouvelles entreprises dont la construction, puis l'exploitation auront à leur tour un effet positif sur le revenu des ménages. C'est d'ailleurs là l'idée centrale de la politique fédérale d'aide aux régions de montagne et de toutes les mesures de décentralisation sectorielle⁴.

Il n'en reste pas moins qu'il serait souhaitable d'aller au-delà de l'analyse au premier impact. C'est dans cet esprit que nous nous sommes penchés sur les fichiers des adjudications de l'Etat. Nous avons eu accès au fichier des adjudicataires cantonaux à l'exception des adjudications accordée par le BUD (Bureau de construction de l'université

¹ Nous nous contentons ici de mesurer l'impact sur le revenu lausannois des commandes aboutissant à des entreprises lausannoises. Il est clair cependant que les commandes de l'Etat aboutissant à l'ensemble hors Lausanne entraînent également des paiements à des facteurs de production lausannois et donc résultent en une augmentation supplémentaire du revenu régional lausannois. Nous faisons abstraction de ces effets croisés dans la présente discussion.

² $35 \text{ mio} - 19,4 \text{ mio} = 15,6 \text{ mio}$; $55 \text{ mio} - 30,4 \text{ mio} = 24,6 \text{ mio}$

³ Plassard (F.), Les autoroutes et le développement régional, Economica / PUF Lyon, 1977

⁴ Voir à ce sujet l'ouvrage de synthèse du PNR 5, Politique régionale, une évaluation, Frey (R. L.), PPR, Lausanne 1985, CH. 5 sur la politique régionale axée sur l'innovation.

de Lausanne) et son correspondant du CHUV. Ce fichier est représentatif des marchés dans le domaine de la construction puisqu'il recense environ le 80% de tous les travaux sous contrat. Le 20% que nous ne pouvons appréhender est constitué de montants versés à des entreprises qui ne sont pas sous contrat ou à des architectes.

Les adjudications¹ en cours qui s'échelonnent entre Juin 1984 et Juin 1989 représentent un chiffre d'affaires global de Fr. 890'264'000.-. Les entreprises lausannoises ont reçu des commandes pour 402,6 mio. Dans le même temps, les entreprises du reste du Canton recevaient des contrats pour 436,2 mio, alors que les entreprises domiciliées hors du Canton n'ont réalisé que 51,5 mio de chiffre d'affaires. Ce résultat est intéressant parce qu'il est illustratif du pouvoir d'attraction économique de Lausanne auquel nous avons fait référence à plus d'une reprise. Ainsi notre étude des comptes nous a permis de conclure qu'entre 1984 et 1989 un pourcentage fluctuant entre 16 et 31% des dépenses d'investissement brutes de l'Etat était lié à des projets localisés sur le territoire communal lausannois. Par corollaire, entre 69 et 84% des dépenses d'investissement concernaient des projets réalisés hors Lausanne. Cette mesure de l'avantage lausannois est imparfaite car les projets attribués à l'ensemble "Lausanne" peuvent faire appel majoritairement à des facteurs de production non lausannois et réciproquement. Notre étude des adjudicataires nous permet effectivement d'aller au-delà. Elle nous révèle que, pour les projets lausannois et non lausannois confondus, le 48% des dépenses allant aux entreprises du Canton est attribué à des entreprises lausannoises. La différence entre les deux résultats obtenus est une illustration de la force d'attraction de l'économie du Chef-lieu.

IV LES SPECIFICITES LAUSANNOISES

Au vu des résultats et discussions des sections II.2 et III.1, il est difficile, nous semble-t-il, de défendre la position que Lausanne, en tant qu'entité économique, est défavorisée par l'action redistributive de l'Etat. Il n'y a rien de choquant dans ce constat comme il n'y aurait rien de choquant dans le constat inverse puisque le rôle de l'Etat consiste justement à modifier la répartition des ressources. En outre, la répartition des besoins n'est pas homogène dans l'espace et l'affirmation précédente n'exclut pas la possibilité que, relativement à ses besoins, la Ville de Lausanne soit malgré tout défavorisée par rapport au reste du Canton.

Il est indiscutable que Lausanne occupe une position unique dans le Canton en tant que chef-lieu. Ce statut entraîne des avantages économiques comme nous l'avons vu, mais il est possible, voire probable, que les charges particulières découlant de la situation de Lausanne, ville centre et unique agglomération importante du Canton, soient en fait plus lourdes que les avantages qui y sont attachés. L'avantage lausannois sur le plan des subventions et transferts s'expliquerait alors logiquement à partir de cette hypothèse.

¹ Source: fichier des adjudications géré par le DTPAT.

Pour vérifier une telle interprétation, il nous faudrait dresser un inventaire complet des spécificités lausannoises (positives comme négatives), fournir une estimation monétaire de l'avantage ou de la charge correspondant et finalement établir un bilan. Cette démarche n'est pas sans embûches et au terme d'un échange de documents entre la Municipalité et le Canton¹ peu de progrès semblent avoir été accomplis dans cette direction. Le fait est que l'établissement d'un bilan objectif des spécificités lausannoises, bilan qui ne pourrait être qu'approximatif, exigerait au départ un accord sur un principe logique au nom duquel une subvention particulière du Canton à une activité lausannoise peut être justifiée (et l'activité correspondante peut donc être considérée comme "spécifique").

Or, le document émis par la Municipalité (voir note 1) utilise implicitement plusieurs logiques, de force fort inégale. Illustrons ce propos par quelques exemples de "revendications" lausannoises, en notant que dans chacun des cas mentionnés, il y a une demande de financement, au moins partiel, par le Canton d'une activité assumée par la Commune.

- Demande de type 1. La Commune assume volontairement des tâches légalement dévolues au Canton (Police judiciaire et Brigade du lac). Lausanne assume aussi des services, certes attribués aux communes par la loi, mais à un niveau de qualité qui dépasse le niveau prescrit par l'Etat ou le niveau moyen observé dans le Canton (fournitures scolaires).
- Demande de type 2. Lausanne rend bénévolement, ou contre une rémunération qui ne couvre pas les coûts, des services à des communes voisines ou à leurs habitants (service du feu, service des ambulances).
- Demande de type 3. Lausanne subventionne des institutions (surtout culturelles) dont une partie importante, parfois majoritaire, de la clientèle vient de l'extérieur du territoire communal (Conservatoire de musique, Théâtre municipal², etc.).
- Demande de type 4. Certaines tâches légalement dévolues aux communes sont tellement lourdes pour une commune de la taille de Lausanne que celle-ci ne saurait continuer à les assumer ou ne pourrait le faire qu'en bénéficiant de subventions correspondantes (enseignement professionnel, entretien des routes cantonales en traversée).
- Demande de type 5. Lausanne, ville-centre, crée un grand nombre d'emplois pour des non-résidents. Ceux-ci (les pendulaires) occasionnent des coûts

¹ Etude des flux économiques entre l'Etat de Vaud et la Commune de Lausanne, Commune de Lausanne, 23.11.1989, 16 pp. Détermination du Conseil d'Etat sur les points relevés par la Commune de Lausanne dans le cadre de l'étude des relations économiques entre l'Etat de Vaud et la Commune de Lausanne, 9.10.1990, 18 pp.

² Aucune demande concernant le Théâtre municipal n'apparaît dans le document de la Municipalité.

sans que la Ville puisse se retourner, pour leur financement, vers ceux qui en sont la source¹.

Au plan des principes, les demandes de types 1 et 2 nous paraissent fournir une justification moins forte pour une intervention du Canton que les demandes de types 4 et 5, alors que les exemples cités sous 3 se situent dans une zone intermédiaire plus floue.

Dans le cas des demandes de type 1, il n'est pas question de caractéristiques intrinsèques au chef-lieu ou à la ville-centre, mais de choix librement consentis par les autorités responsables. Dès lors, on ne peut guère parler de spécificités au sens où nous l'entendons plus haut. Certes, en assumant des tâches cantonales, la Ville permet au Canton des économies qui peuvent être importantes. Mais une "déconnexion" entre les compétences de gestion et la responsabilité du financement est rarement une base satisfaisante pour une affectation efficace des ressources. Autrement dit, il est préférable de concentrer sur la même instance la compétence de dépenser et la charge de financer. La position du Canton, qui refuse de financer mais se déclare prêt à reprendre les tâches, est conforme à ce principe.

La même base logique s'applique au choix de la qualité des services offerts. Si, dans un domaine ou dans un autre, la Commune de Lausanne choisit d'offrir à ses administrés des services de qualité supérieure, il n'y a pas de raison que les conséquences financières de cette décision soient reportées sur ceux qui n'en bénéficient pas. Si, en faisant ce choix, les autorités communales traduisent bien les préférences de leurs administrés, elles doivent pouvoir les convaincre que cette qualité supérieure "vaut ce qu'elle coûte" et que des recettes (fiscales) suffisantes pour rendre possible le niveau de prestations souhaité sont justifiées.

Dans le cas des demandes de type 2, Lausanne rend des services à des communes voisines. Ici non plus, il n'est pas clair qu'un financement (même partiel) par le Canton soit la solution à retenir. Le service est rendu à un petit nombre de communes de la périphérie lausannoise. Pourquoi les résidents du Chablais ou de la Vallée de Joux devraient-ils être mis à contribution? Dans certains cas on pourrait faire en sorte que les communes bénéficiaires elles-mêmes prennent en charge les coûts qu'elles occasionnent. Dans d'autres cas, il serait plus logique de considérer la production du service en question sur un plan régional. Un souci d'efficacité voudrait que charges et compétences soient alors transférées à une entité géographique plus large que la Commune (un regroupement intercommunal ou, par exemple, la COREL).

Les demandes de types 3 sont par nature proches de celles que nous venons d'évoquer, mais ici les bénéficiaires du service rendu par la Ville sont plus difficiles à identifier ou plus largement répartis dans le Canton. Certes, il reste possible, selon les cas, de demander aux bénéficiaires de couvrir les coûts de production du service (quitte à ce que celui-ci se retourne vers sa commune pour demander une subvention) ou de transférer compétences et charges à un regroupement intercommunal ou une instance

¹ Cette demande ne figure pas non plus dans le document de la Municipalité.

régionale; mais il est d'autres situations où le bénéfice est véritablement rendu à l'ensemble du Canton alors que la responsabilité est clairement lausannoise. Il nous semble logique alors de parler de spécificité lausannoise et de chercher à établir un bilan des avantages et des coûts qu'elle entraîne pour la Commune. Ce faisant, il faut tenir compte de la répartition, à travers le Canton, des services rendus et des coûts de production du service en question, mais aussi de l'avantage éventuel qui peut résulter, pour Lausanne, de la localisation de cette activité productive sur le territoire communal. Les réflexions proposées dans le rapport "Culture et économie à Lausanne" peuvent nous guider sur ce dernier point.

Enfin, les demandes de type 4 et 5 entrent parfaitement dans une définition de véritables spécificités lausannoises. D'une part, la production de certains services communaux peut être sujette à des rendements d'échelle décroissants, ce qui signifie que ces services coûtent proportionnellement plus chers lorsque le niveau de production s'élève. Lorsque c'est le cas, Lausanne est évidemment spécifique dans le Canton, et le coût de cette spécificité - le supplément de coût dû au facteur taille - entre dans le bilan qu'il nous paraît justifié de vouloir dresser. D'autre part, et ces cas sont sans doute plus nombreux, les responsabilités communales s'exercent dans des domaines pour lesquels les effets de taille ou d'agglomération peuvent être déterminants: il est évident que la lutte contre la pollution, par exemple, ou les problèmes de transports publics prennent une ampleur différente à Lausanne ou à Combremont-le Petit; et que les demandes de services sociaux sont d'une autre nature et qu'elles entraînent des dépenses par habitant plus importantes dans une grande ville que dans un village. Enfin, le problème des pendulaires entre Lausanne et sa périphérie est, par son ampleur, unique dans le Canton. Nous sommes ici au coeur du débat et il n'y a pas de doute qu'il s'agit là de spécificités lausannoises qui devraient être incluses dans le bilan que l'on voudrait dresser des relations économiques entre le Canton et son chef-lieu.

V RESUME ET CONCLUSIONS

La section II nous a permis de répondre par la négative à la première question : La ville de Lausanne est-elle objectivement défavorisée dans ses relations avec l'Etat de Vaud? Nous sommes, au contraire, arrivés à une image très nette du chef-lieu vaudois favorisé par l'activité redistributrice de l'Etat parce qu'il attire une part de subventions et transferts plus large que son poids fiscal ou démographique. Nous avons chiffré à 55,4 millions de francs les subventions et transferts à des institutions reçus par la communauté lausannoise en excès de son poids fiscal relatif. Nous avons souligné que ces chiffres devaient être utilisés avec prudence, non seulement parce qu'il s'agit d'estimations nécessairement imprécises et basées sur un seul exercice comptable, mais aussi parce que la répartition des besoins n'est pas homogène dans le Canton. Il est clair, par exemple, qu'une partie au moins des subventions ou transferts servent à assurer des services qui bénéficient à toute la région lausannoise, voire même à tout le Canton. En fait, notre

premier résultat n'exclut pas la possibilité que, relativement à ses besoins et aux services rendus, Lausanne soit malgré tout défavorisée par rapport au reste du Canton.

Nous avons posé une deuxième question : L'Etat de Vaud prend-il suffisamment en compte les particularités, porteuses de charges financières exceptionnelles, de son chef-lieu? Pour y apporter réponse, il faut dresser un inventaire complet de ce que nous appelons les spécificités lausannoises, celles qui comportent des avantages comme celles qui sont source de charges financières, et en faire le bilan.

Une première spécificité lausannoise est qu'elle abrite la grande majorité de l'administration cantonale. Nous concluons que la Commune bénéficie de la localisation de cette grande entreprise sur son territoire. Mesuré en termes de recettes fiscales supplémentaires pour la Commune¹, nous estimons à 6,7 à 8 millions de francs l'avantage fiscal résultant de la concentration sur le chef-lieu des salaires versés par l'Etat et à environ 1 million de francs l'impact fiscal des achats de biens et services de l'Etat favorisant le chef-lieu. En outre, la capitale vaudoise apparaît, à certains égards, favorisée par la politique d'investissement de l'Etat, même si cet avantage s'est peut-être amenuisé au cours des dix dernières années. En termes d'adjudications, Lausanne pèse d'un poids presque égal à celui du reste du Canton, du moins pour l'échantillon que nous avons pu analyser.

En regard de ces avantages, les charges spécifiques de la ville-centre et de l'unique grande agglomération du Canton restent à mesurer. Au préalable, il faut s'accorder sur une logique au nom de laquelle une caractéristique lausannoise devient véritablement "spécificité" justifiant une intervention cantonale. Nous constatons que les demandes actuelles de la Commune au Canton répondent de logiques différentes. Certaines demandes résultent de choix municipaux plutôt que de caractéristiques intrinsèques de la Commune, d'autres semblent requérir une solution régionale plutôt que cantonale. Il reste que les responsabilités communales s'exercent dans des domaines pour lesquels les effets de taille ou d'agglomération peuvent être déterminants et que la production de certains services communaux peut être sujette à des rendements d'échelle décroissants. Il n'y a pas de doute qu'il s'agit là de spécificités lausannoises qui devraient être incluses dans le bilan que l'on voudrait dresser des relations économiques entre le Canton et son chef-lieu.

¹ Supplémentaires, c'est-à-dire en plus de ce que la Commune collecterait si la répartition géographique du personnel de l'Etat correspondait exactement à la répartition géographique de la population active du Canton. La même démarche est utilisée pour les achats de biens et services par l'Etat.