Administration générale et finances
Sécurité publique
Culture, sports et patrimoine
Travaux
Enfance, jeunesse et éducation
Sécurité sociale et environnement
Services industriels

MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN VILLE DE LAUSANNE (AGENDA 21)

3^e PARTIE : Finances

Préavis N° 2003/26

Lausanne, le 12 juin 2003

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Dans le rapport-préavis n°155¹ du 8 juin 2000, la Municipalité a mis en évidence les notions liées au développement durable, proposé un mode de financement des actions dans ce domaine et présenté divers projets dans le domaine de l'environnement.

Le rapport-préavis n° 211², du 19 avril 2001, abordait les problèmes sociaux et de la politique des quartiers.

Dans ce troisième volet, la Municipalité fait largement le point sur les divers aspects de la situation financière de la commune. Elle présente le bilan des actifs et des passifs, les charges principales que Lausanne effectue à la place d'autres collectivités ou qui profitent à d'autres et diverses pistes pour redresser la situation financière de la commune. Le processus qui va succéder à l'opération cantonale Etacom d'ici 2005 ou 2006 abordera explicitement les charges des villes-centre et l'intégration de Lausanne à Police 2000. Le budget 2004 abordera les mesures à prendre au niveau strictement communal.

---

¹ BCC 2000, tome II, n° 15, pp 472 ss

² BCC 2002, tome I, n°3, pp 121 ss

Table des matières

1. Objet du préavis.....	1
2. Développement durable et finances.....	3
2.1 Introduction	3
2.2 Brève histoire lausannoise.....	4
3. Grandes évolutions des charges de la commune entre 1980 et 2001.....	7
4. La valeur du patrimoine financier communal.....	8
5. Flux financiers entre Lausanne, les communes de la région, le canton, voire la Confédération.....	11
6. Flux financiers par direction.....	15
6.1 Administration générale et finances	15
6.2 Sécurité publique	16
6.2.1 Police	16
6.2.1.1 Protection civile	17
6.2.2 Contrôle des habitants.....	17
6.2.3 Police du commerce.....	17
6.3 Culture, Sports et Patrimoine	17
6.3.1 Culture	17
6.3.2 Bibliothèque municipale	22
6.3.3 Sport.....	22
6.4 Travaux.....	22
6.5 Enfance, jeunesse, éducation.....	23
6.6 Sécurité sociale et environnement	23
6.7 Services industriels	24
7. Fonction publique et dotations administratives	26
7.1 Domicile des fonctionnaires communaux.....	26
7.2 La quotité administrative.....	27
7.3 L'évolution des coûts salariaux.....	28
8. Effets de leviers financiers	28
9. Système fiscal et parafiscal.....	30
9.1 Système fiscal.....	30
9.2 Mesures parafiscales	30
9.2.1 Péréquation intercommunale.....	30
9.2.2 Etacom et bascule des impôts	31
10. Analyse et mesures.....	32

11.	Modification du règlement du fonds pour le développement durable.....	33
12.	Résumé des intentions municipales.....	34
13.	Conclusions.....	34

2. Développement durable et finances

2.1 Introduction

Les controverses les plus diverses existent autour de la notion de déficit acceptable ou d'endettement acceptable. De nombreux économistes ont des positions sur le sujet qui varient au gré des années et de la dernière théorie en vogue. En appliquant ces diverses théories on peut, suivant les écoles, considérer que la situation lausannoise est relativement saine ou, au contraire, qu'elle est franchement alarmante. Les gouvernements ont toujours été soumis à un certain nombre d'éléments contradictoires. Ceux-ci sont amplifiés dans un régime de démocratie directe où les citoyens ont la possibilité d'influencer les décisions, soit par référendum, soit par initiative.

Néanmoins, et en règle générale, le développement durable postule l'équilibre budgétaire et financier à moyen terme.

De manière générale, l'on admet que, lorsque la valeur réelle des actifs est supérieure à la dette, il n'y a pas de problème grave de surendettement. L'on admet également que dans le cas contraire, il y a lieu d'analyser divers facteurs, à savoir les effets généraux sur l'économie, la société et les revenus de l'État que peut entraîner telle ou telle politique, mais également la définition des limites à partir desquelles une situation tend à devenir inextricable. Toutefois, malgré toutes ces théories, nombre de partis politiques et très souvent la population tiennent dans les urnes des raisonnements à l'inverse de ce qui est considéré la plupart du temps comme le simple bon sens.

En effet, les prestations qui semblent utiles à la population seront toujours plébiscitées en cas de votation populaire, même si la situation financière est inextricable. De manière systématique, des initiatives visant à baisser les recettes de l'État tendent à être acceptées, même lorsque l'État en question est directement menacé de faillite. L'exemple récent de la commune du Locle, où près de 52 % des citoyens ont voté une baisse d'impôt de 3 % pour l'année prochaine, en est un exemple particulièrement flagrant. Dans un régime de démocratie directe, si un exécutif réussit à équilibrer les comptes et espère pouvoir s'attaquer à la diminution de la dette, il est quasi inéluctable qu'il soit simultanément soumis à une forte pression pour diminuer les impôts et à une pression tout aussi forte pour augmenter nombre de prestations pour des groupes de citoyens ou d'employés qui s'estiment insuffisamment bien traités par rapport à leurs aspirations. Ces simples éléments montrent que l'exécutif ne peut que très difficilement assurer une maîtrise de la situation dans un climat où les poussées de populisme ne demandent qu'à voir le jour à la moindre embellie et se produisent même lorsque la situation est critique.

Ceci étant dit et démontrant la limite à toute action raisonnable dans le domaine des finances, il y a quand même lieu de procéder à des analyses. Il est en effet certain qu'à l'époque où la conférence bancaire de "Bâle II" a fixé aux banques de nouvelles contraintes en matière de réserves pour risques de pertes sur débiteurs, les collectivités publiques ont avantage à se faire noter par une agence financière pour pouvoir obtenir des prêts aux meilleures conditions possibles; en effet, le côté aléatoire de la variation des critères, et donc des situations financières des collectivités publiques, tend à s'accroître très rapidement dans le marché.

Le présent chapitre va donc permettre une brève analyse de la situation financière lausannoise au cours du temps et de ses évolutions ces vingt dernières années, du bilan financier de la commune, des flux financiers entre Lausanne et la région ainsi qu'entre Lausanne et le canton. Les analyses seront complétées par des indications mettant en évidence les charges liées au statut de ville centre ainsi qu'à son administration. Il en résultera des besoins d'analyse complémentaire pour s'assurer du caractère inéluctable d'une dotation administrative importante dans un certain nombre de domaines ou, au contraire, de possibles réductions du niveau des prestations ou de celui d'encadrement.

2.2 *Brève histoire lausannoise*

C'est en 1866 que Lausanne dut renoncer à vivre sans impôt. En effet, jusqu'à cette date, le produit des forêts, domaines et vignobles suffisait à assurer l'équilibre des comptes lausannois. Le budget se situe à l'époque bien au-dessous du million de francs par année. Dès 1866, l'impôt est introduit. En 1900, le budget communal dépasse de peu 1 million de francs par an. C'est à cette époque que le besoin en équipement des lausannois (routes, égouts, eau, électricité) amène en quelques décennies la dette lausannoise aux environs de 80 millions de francs.

Dès 1930, une série de controverses populaires de première importance se produisent autour de l'arrêté d'imposition. L'arrêté d'imposition pour 1931 – 34, survenant juste après la grande dépression de 1929 et diminuant de quelques 600'000 francs sur 15 millions les recettes communales, n'est accepté que par 50,1 % du peuple suite à un référendum. Les années qui suivent sont caractérisées par des basculements de majorité. En 1935, la nouvelle majorité socialiste tente de redresser la barre en augmentant les recettes de quelque 600'000 francs. Le peuple, suite à un référendum, refuse à 60 %. En 1938, c'est la majorité de centre-droite revenue au pouvoir qui tente un exercice symétrique pour assainir les finances avec cette fois-ci des recettes augmentées de près de 800'000 francs par an. L'échec dépasse 70 %. Enfin, en 1943, divers impôts sont augmentés avec un consensus des partis du Conseil communal, majorité et minorité. Le fait d'avoir fait doubler l'impôt sur les chiens met le feu aux poudres et un référendum de la société cynologique et de quelques citoyens mécontents de l'une ou l'autre des mesures fiscales prises récolte 7'000 signatures contre l'ensemble du Conseil communal. Le rejet est encore plus net et dépasse 80 %, ceci malgré le fait que le déficit communal atteint 5 millions sur un budget de près de 20 millions.

Ces différents éléments entraînent la Municipalité, alors que la dette est passée de 80 millions de francs en 1930 à près de 150 millions en 1943, soit sept fois le budget communal, à ne plus tenter de nouvelle aventure populaire. Ce n'est que très lentement que le déficit communal diminuera. Quant à la dette, elle augmentera régulièrement tout au long des années, 50, 60 et 70 pour atteindre près de 800 millions au milieu des années 70, soit une multiplication par 5 en 30 ans. De 1975 à 1990, la dette tend à se stabiliser entre 800 et 900 millions de francs. Toutefois, contrairement aux années 90, les années 45 à 80 sont caractérisées par une inflation permanente et une très forte croissance économique. De 1975 à 2002, l'inflation atteint l'indice 192.9, ce qui signifie que les 800 millions de dettes de 1975 représenteraient aujourd'hui 1'550 millions.

C'est alors que diverses décisions sont prises qui auront un très gros effet aussi bien sur les finances cantonales que communales. Ces décisions, toutes prises entre 1984 et 1988, sont certes agréables aux contribuables, mais elles expliquent l'entier des difficultés financières actuelles du canton et de certaines communes. En 1984, alors que la Municipalité recommandait le statu quo de l'impôt communal, à savoir 110 points de l'indice de base, une menée pour abaisser les impôts suite à quelques exercices équilibrés est faite au Conseil communal. Par 46 voix contre 46, le Conseil communal³ n'obtenait pas de décision di-

³ Arrêté d'imposition pour l'année 1984, BCC 1984, tome II, pp 1457-1470 et 1506-1528

recte. C'est alors que le président Echenard déclarait : "Contre ma conviction profonde, mais en accord avec mon groupe politique, je vote pour la baisse du taux d'impôt de 110 à 105".

Tableau 1

VALEUR ACTUALISEE TOTALE DE CINQ POINTS D'IMPOT LAUSANNOIS DEPUIS 1985							
EXERCICE	PERSONNES PHYSIQUES	PERSONNES MORALES	TOTAL PP + PM	TAUX LSNE	VALEUR D'UN POINT LAUSANNOIS (en millions)	INTERET COMPOSE A 4.5 %	VALEUR DE CINQ POINTS LAUSANNOIS - VALEUR FIN 2002 (en millions)
2002			ESTIMATION	105%	3.5	1.000000	17.500
2001	306'763'170.90	117'495'897.05	424'259'067.95	105%	4.0	1.045000	21.112
2000	287'016'529.15	79'774'505.70	366'791'034.85	105%	3.5	1.092025	19.074
1999	293'315'653.35	74'627'631.90	367'943'285.25	105%	3.5	1.141166	19.994
1998	274'380'594.60	77'503'011.05	351'883'605.65	105%	3.4	1.192519	19.982
1997	278'386'110.70	72'850'916.35	351'237'027.05	105%	3.3	1.246182	20.843
1996	274'290'537.25	63'828'697.20	338'119'234.45	105%	3.2	1.302260	20.968
1995	285'726'819.35	62'898'293.70	348'625'113.05	105%	3.3	1.360862	22.592
1994	282'904'658.45	64'165'488.85	347'070'147.30	105%	3.3	1.422101	23.503
1993	296'502'226.09	73'152'473.30	369'654'699.39	105%	3.5	1.486095	26.159
1992	272'096'884.56	70'151'435.15	342'248'319.71	105%	3.3	1.552969	25.310
1991	281'462'411.87	79'376'273.35	360'838'685.22	105%	3.4	1.622853	27.885
1990	251'094'005.17	70'543'661.95	321'637'667.12	105%	3.1	1.695881	25.974
1989	255'354'105.09	64'564'790.30	319'918'895.39	105%	3.0	1.772196	26.998
1988	225'613'612.39	66'219'544.95	291'833'157.34	105%	2.8	1.851945	25.736
1987	224'177'885.00	66'313'926.50	290'491'811.50	105%	2.8	1.935282	26.771
1986	226'140'733.50	53'750'202.90	279'890'936.40	105%	2.7	2.022370	26.954
1985	231'652'705.75	49'650'896.60	281'303'602.35	105%	2.7	2.113377	28.310
							425.665

Les controverses existeront bien sûr toujours quant à savoir si l'exécutif et le législatif, suivant la phrase bien connue de Ronald Reagan affirmant que "les politiciens sont aussi capables de faire des économies que des chiens des économies de saucisses", auraient dépensé tout ou partie des ressources restantes, à savoir l'équivalent de 5 points du taux d'imposition. Mais en admettant, ce qui est aussi relativement vrai-

semblable, que ce raisonnement ne se serait pas fait, l'on s'aperçoit que cumulé (tableau 1) l'ensemble des pertes de recettes tenant compte d'intérêts composés à 4,5 % depuis l'époque représentée à fin 2002 une somme cumulée de plus de 425 millions de francs, à comparer à la dette communale proche de 2 milliards. Cette somme peut également être analysée d'une autre manière, à savoir qu'un déficit constant correspondant à 5 points du taux d'imposition sur une période identique produit le même effet, c'est-à-dire une augmentation de la dette de 425 millions de francs; enfin les charges d'intérêt dues à cette augmentation de dette représentent aujourd'hui environ 5 points du taux d'imposition. Après cette décision, quelques autres décisions sympathiques aux contribuables, mais funestes pour les finances communales et cantonales, ont été prises à l'échelon cantonal. Il s'agit du bouquet des années 86 à 88, pris juste avant la crise au niveau cantonal, à savoir :

1. l'introduction du coefficient familial et des coefficients pour enfants;
2. la suppression de la progression à froid;
3. les déductions les plus généreuses de Suisse pour les contribuables les plus modestes (en dessous de 35'000 francs de revenu imposable).

Il ne s'agit pas ici de juger ou non de l'opportunité de ces mesures, mais simplement de leur effet général. On peut admettre que si aucune de ces mesures n'avait été prise, le revenu fiscal cantonal 2002 serait supérieur de 400 à 500 millions de francs à ce qu'il est aujourd'hui. Quant au revenu communal, il atteindrait de l'ordre de 70 à 80 millions de francs supplémentaires par année. Il ne s'agit pas ici encore une fois de juger de l'opportunité ou non de ces mesures, mais de constater que les années 70 et 80 ont été vécues avec un taux d'imposition de 110, une forte croissance économique et la non existence des trois mesures d'allégement précédemment évoquées. Le fait de supprimer brutalement les ressources, ainsi que cela a été fait, ne pouvait que conduire à des difficultés financières très difficiles à surmonter.

En 1988, devant l'impossibilité de trouver des informaticiens entrant dans l'échelle des salaires communaux, l'ensemble des salaires de la fonction publique étaient revalorisés. L'effet en est aujourd'hui d'environ 25 millions de francs par an de salaires supplémentaires.

Enfin, un dernier élément majeur dont les effets n'étaient pas immédiatement prévisibles, a consisté, durant la législature 86 – 89, à voter plus de 700 millions de francs d'investissements. Lors de l'exécution de ces travaux, à l'extrême fin des années 80 et au début des années 90, les taux d'intérêts ayant flambé jusqu'à dépasser 7 %, l'effet financier a été particulièrement lourd. En ajoutant le renouvellement d'emprunts fait 10 ans auparavant à un taux proche de 4 %, l'on se retrouvait sur une période de moins de 5 ans avec le passage d'une somme consacrée aux charges d'intérêts de la commune de 44,6 millions en 1990 à 87,2 millions en 1995.

Entre 1980 et 2001, la Ville de Lausanne a renforcé de manière importante ses prestations dans le domaine encouragement à la culture et dans le domaine de la petite enfance. Le domaine encouragement à la culture comprend les activités du service des affaires culturelles, la bibliothèque et certaines activités théâtrales de la direction Enfance, jeunesse et éducation. Globalement, l'effort consenti entre ces deux secteurs entre 1980 et 2001 approche 20 points du taux d'imposition. Durant la même période, la commune subissait le passage de sa part à la couverture des déficits des transports publics de 8 millions à plus de 35 millions entre la fin des années 80 et le milieu des années 90 (nouvelle loi cantonale sur les transports et abonnement bleu-blanc) ainsi qu'une augmentation importante des prestations diverses à verser à l'État et à d'autres collectivités publiques pour un total dépassant l'équivalent de 20 points du taux d'imposition.

Pour remédier à l'ensemble des difficultés financières sans renoncer aux nouvelles priorités déjà énoncées et au soutien à l'économie régionale durant les années de crise, la Municipalité agissait essentiellement sur trois fronts. Elle décidait tout d'abord de mesures de maîtrise financière des charges en personnel par un renouvellement des postes après un temps minimal de six mois d'attente, sauf catalogue d'exceptions pour cause d'impossibilité, ainsi que d'un fort filtrage des demandes en personnel supplémentaire des divers services. Ces mesures ont permis une assez bonne maîtrise des charges des domaines en question pendant 6 à 7 ans. D'autre part, la Municipalité traitait avec une grande sévérité financière tous les postes des unités 310 à 317. Enfin, la Municipalité décidait de tendre à une rémunération plus adéquate des différents biens communaux (Services industriels, routes (parcage), prestations diverses). Par ces diverses méthodes le déficit 2001 était ramené aux environs de 20 millions de francs (chiffre officiel 800'000 francs suite au rattrapage de plusieurs années d'impôts sur les personnes morales par l'État à l'occasion de cet exercice 2001).

Hélas, le Grand Conseil décidait à fin 2001 de faire passer la part des communes de 33 à 50 % de la facture sociale d'ici 2004 et la crise économique dans le secteur "banques et assurances" faisait chuter de 45 millions l'impôt sur les personnes morales en ville de Lausanne en 2002 (25 millions si l'on tient compte du rattrapage effectué en 2001) et remettait le déficit communal au niveau de 70 millions, annulant dix ans d'efforts de la Municipalité.

3. Grandes évolutions des charges de la commune entre 1980 et 2001

En ne tenant pas compte des bouleversements momentanés dus à l'opération Etacom et des déplacements de charges liés du secteur scolaire au secteur administration générale, les grandes considérations suivantes apparaissent :

De 1980 à 2001, la différence entre le groupe "dédommagements à des collectivités publiques" et le groupe "dédommagements reçus de collectivités publiques" passe d'un différentiel défavorable à la ville de Lausanne de 21 millions de francs par an à un différentiel défavorable à la ville de Lausanne de 120 millions par an, soit une augmentation des charges annuelles sur une vingtaine d'années d'environ 100 millions de francs ou un peu moins de 30 points du taux d'imposition. Alors que sur la période 1980 – 2001, l'indice des prix à la consommation a augmenté en moyenne de 2,58 % par an avec une inflation plus grande sur la première partie de la période et plus faible sur la deuxième partie de la période, l'on distingue quelques secteurs particuliers. Dans le domaine de la prévoyance sociale, on constate des effets importants, la progression de la facture sociale suivant les secteurs augmente respectivement en moyenne de 9,69 et de 6,09 % par année sur la période considérée. Ces taux subissent une forte majoration depuis 2002 suite à la décision du Grand Conseil de faire passer par étapes de 33 à 50 % la part à la facture sociale pour les communes dès 2004.

Quant au poste encouragement à la culture, il a passé de 9,3 millions nets en 1980 à 38,8 millions aux comptes 2001 avec une augmentation de l'ordre de 8 points du taux d'imposition mais une augmentation multiannuelle moyenne de 7,06 %.

Par sous-secteur, la situation se présente comme suit (chiffres en millions) :

	1980	2001	En points d'impôt (arrondis)
Bibliothèque	1.65	4.94	1.0
Musées	1.04	6.01	1.5
Théâtres et concerts	6.41	21.35	4.5
Autres tâches culturelles	0.16	6.49	2.0

Le secteur trafic régional, qui comprend notre participation au déficit des TL, a progressé à un taux record de 9,91 % en moyenne depuis 1980, ceci principalement dans la partie de la période allant de 1985 à 1995. La nouvelle loi sur les transports de 1990 a eu de forts effets défavorables à la ville de Lausanne, l'État plafonnant sa participation au déficit et la clef de répartition étant très défavorable à Lausanne. Ces facteurs ont encore été aggravés par la construction du gigantesque dépôt de Perrelet. C'est dans ce domaine que l'on trouve, sur la durée, l'augmentation moyenne la plus importante des charges. La révision de la loi sur les transports de 2000 a corrigé légèrement les effets de la loi de 1990.

Le secteur sécurité publique a, quant à lui, progressé de 3,11 % sur la période concernée principalement grâce au fait que l'ECA a repris la plus grande partie des coûts du secteur pompiers et que le secteur protection civile a vu ses dépenses systématiquement freinées. Le secteur police devrait connaître une assez forte augmentation suite aux récentes décisions du Conseil communal, mais il s'agit ici d'un phénomène récent.

Pour les raisons évoquées dans l'introduction, l'intérêt des dettes à moyen et long terme a crû de 33, 5 millions en 1980 à environ 85 millions actuellement, soit une augmentation équivalent à 15 points du taux d'imposition.

En résumé, les principaux facteurs de dégradation de la situation financière de la ville, outre ceux qui ont été cités dans l'introduction, sont les efforts importants imposés par d'autres (facture de l'État, transports publics) ou effectués volontairement dans les secteurs précédemment cités. Les groupes du Conseil communal ont toujours montré un très fort soutien au secteur culturel et au secteur de la petite enfance. Le soutien au secteur culturel a été nettement plus marqué dans les années 1980 et le soutien au secteur de la petite enfance nettement plus accentué dans les années 1990. Il n'en reste pas moins que sur la période de 20 ans écoulée, chacun de ces deux secteurs a vu ses charges croître de l'équivalent de près de 10 points du taux d'imposition.

Globalement, les charges supplémentaires sur 20 ans dus aux dédommagements à d'autres collectivités, à l'encouragement à la culture, à la petite enfance, aux charges d'intérêt et à la revalorisation des salaires représentent plus de 70 points du taux d'imposition.

4. La valeur du patrimoine financier communal

Pour pouvoir juger de la situation d'une commune, il y a lieu d'examiner de près les biens et les dettes. De ce point de vue la situation lausannoise est encore relativement rassurante, même si la dégradation constatée au cours de ces dernières années montre que l'on ne pourra pas continuer durablement dans la même direction. Le risque est accentué par diverses menaces sur les actifs de la commune, ceci principalement à cause d'éléments idéologiques de la politique fédérale. Nous reviendrons sur ce point à l'occasion de l'analyse du bilan qui va suivre.

À fin 2002, l'endettement relatif de la commune de Lausanne était de 1'850 millions. Par endettement relatif, on entend l'endettement brut duquel on enlève les impôts à encaisser, les autres débiteurs, la va-

leur des titres (à l'exception ici des titres dans le domaine de l'électricité et du gaz), les actifs transitoires et quelques actifs du patrimoine financier à réaliser, par exemple le crédit d'étude de Tridel de 6 millions à récupérer, un prêt de 5 millions, les stocks du Magesi et des pompes funèbres, etc. Quant aux actifs, ils se présentent de la manière suivante et nécessitent à chaque fois un commentaire.

L'analyse financière du groupe EOS Holding a été faite récemment et notée dans le bilan de tous les actionnaires. Cette analyse prudente, faite par des instituts renommés, amène la valeur du groupe EOS Holding à 744 millions. En tant qu'actionnaire à hauteur de 20,06 %, Lausanne peut donc inscrire cette valeur à hauteur de 149 millions. Lausanne détient également 15 % de Gaznat et en détiendra, par étapes d'ici 2008, 26 %, ceci par des accords déjà signés. La valeur théorique du capital de Gaznat est de 25 millions, soit une valeur approximative pour Lausanne de 4 millions. Toutefois, les actifs portent sur des sommes considérables et le réseau, à lui tout seul, vaut plusieurs centaines de millions. Une estimation très prudente de la valeur réelle de cet actionnariat revient à inscrire une valeur de 13 millions.

Le service forêts, domaines et vignobles a conduit une étude poussée de l'ensemble de la valeur de ses domaines et parcelles agricoles, en tenant compte de ce qui se trouve en zones terrains à bâtir, industrielle, intermédiaire, utilité publique et obtient une valeur vénale de 33 millions de francs. Quant aux vignobles, une estimation de valeur vénale à 5 fois la valeur de rendement conduit à une valeur d'environ 21 millions. Les forêts, d'une valeur estimée d'après le prix du terrain à 15 millions, ne sont pas prises en compte. Certains considèrent leur valeur comme beaucoup plus grande alors que d'autres estiment qu'il s'agit d'une charge. La valeur retenue pour le secteur FODOVI est donc de 54 millions de francs.

Le patrimoine immobilier géré par le service immobilier a été estimé. La valeur donnée a été calculée à partir de la valeur de rendement et comprend aussi bien les immeubles du patrimoine financier que les terrains non construits et la valeur des droits de superficie actifs. En comptant les immeubles du patrimoine administratif, on arriverait à une valeur de 627 millions de francs. Remarquons que la seule valeur ECA des immeubles du patrimoine financier et du patrimoine administratif est de 647 millions de francs, sans les terrains et les droits de superficie, mais tous ces bâtiments ne sont bien sûr pas à l'état de neuf. En déduisant de la valeur des immeubles, celle du patrimoine administratif d'un peu moins de 150 millions de francs, on arrive à une estimation cohérente de la valeur du patrimoine immobilier de 480 millions de francs. Les immeubles du patrimoine administratif sont comptés dans cette affaire pour zéro car il n'est pas question de pouvoir les revendre.

En utilisant les tabelles de l'association des électriciens suisses visant à l'application de la loi sur le marché de l'électricité refusée le 22 septembre 2002 par le peuple, l'on peut estimer la valeur qui aurait été donnée au réseau de distribution électrique des Services industriels à 448 millions de francs. Aux mêmes Services industriels, la valeur des immeubles des services généraux des S.I. a été estimée à 44 millions de francs. Dans le secteur du multimédia, le télé-réseau ainsi que le réseau primaire servant notamment à la transmission de données, sont estimés à 150 millions de francs. Toutefois, en raison des risques technologiques inhérents à ce secteur, une valeur de seulement 50 % de la précédente est retenue dans le bilan du patrimoine de la commune, soit une valeur de 75 millions de francs.

Le réseau du chauffage à distance est aussi considéré comme ayant une valeur de 75 millions de francs. Au 1er janvier 2002, la valeur comptable des installations affectées à la distribution de gaz est de 103 millions de francs. Elle tient compte des prix de revient et d'un amortissement réparti sur 30 ans. La valeur à neuf des installations est de 225 millions de francs. Si l'on applique des normes plus classiques tenant compte du fait que les tuyaux ont une durée de vie d'environ 60 ans et que l'on procède à des raisonnements semblables à ceux qui ont été appliqués par la branche électrique en prévision de l'éventuelle libéralisation du marché, on arrive à une valeur d'environ 150 millions de francs.

La valeur comptable des installations du réseau de distribution de l'eau était de 138 millions de francs au 1er janvier 2002, ceci suite à un fort amortissement. Si l'on raisonne sur la durée de vie des installations comme pour le gaz et l'électricité, l'on arrive à une valeur de 802 millions de francs. Il y a toutefois lieu de remarquer que la valeur de rendement calculée à partir du budget 2003 avec amortissement sur 30 ans et intérêt de 5 % atteint seulement 370 millions de francs, il faut se rendre compte que le prix de l'eau est aujourd'hui sous évalué par rapport à cette estimation. Si on voulait vendre l'eau à un prix correspondant à l'intérêt de 5 % et à l'amortissement sur 30 ans de la valeur du réseau, on devrait en augmenter le prix moyen de 60 ou 70 centimes. Toutefois, si l'on tient compte de taux d'amortissement plus réalistes et du taux actuel du marché de l'argent, on se rapproche fortement de la valeur de rendement liée à 370 millions. Il n'y aurait lieu, dans cette optique, que de monter le prix de l'eau de 20 à 40 centimes par m³.

La valeur des installations de production d'électricité est fortement variable suivant le prix de l'énergie que l'on estime pour ces trente prochaines années. Le dit prix est lui même difficile à estimer. Lausanne étant propriétaire de Lavey, l'usine lui permettant de couvrir une partie de ses services et la turbine à gaz pouvant être mise en route aux moments de pénurie, des valeurs économiques peuvent être données à ces installations. En ce qui concerne la turbine à gaz, une valeur prudente consiste à retenir la moitié de la valeur d'achat de 60 millions, soit 30 millions de francs.

Au taux actuel d'intérêt moyen de 4 % et avec une valeur raisonnable de revente de l'électricité, on obtient pour Lavey une valeur de 326 millions, valeur qui décroîtra au cours des années, vu l'échéance de la concession en 2030.

Les valeurs précédentes correspondent à des hypothèses moyennes. Les valeurs des réseaux des Services industriels sont toutes soumises de près ou de loin aux diverses tentatives de "hold-up" qui caractérisent l'ouverture des marchés dans ces domaines. En particulier, le délégué à la surveillance des prix a plusieurs fois tenté, lors de la discussion de la loi sur le marché de l'électricité, de réduire à la valeur strictement comptable la valeur des réseaux électriques, spoliant de ce fait l'ensemble des collectivités communales et cantonales de Suisse de plus de 10 milliards de francs.

Cette tentative n'a pas été couronnée de succès à l'époque du débat sur la LME. On ne peut toutefois pas exclure des risques de ce type lors des nombreuses discussions de ces prochaines années. La Confédération a déjà démontré à de nombreuses reprises qu'elle ignorait les besoins des cantons, mais plus encore ceux des communes. En matière routière par exemple, les cantons autofinancent leurs travaux routiers par la taxe sur les voitures, la Confédération, quant à elle, réalise des bénéfices en se gardant l'ensemble des impôts sur l'essence. Les communes paient en moyenne 10 à 15 points de leurs taux d'imposition pour l'entretien des routes, payant de fait le pactole que la Confédération s'est conservée par les taxes sur l'essence.

Tableau 2

Actifs de la ville de Lausanne (résumé)

	En millions
EOS Holding	149
Gaznat	13
FODOVI	54
Patrimoine du service immobilier	480
Réseau distribution (électricité)	448
Réseau distribution (gaz)	150
Service généraux des S.I.	44
Télé-réseau	75
Chauffage à distance	75
Turbine à gaz	30
Service des eaux	802
Lavey	<u>326</u>
	2'626

La valeur globale des actifs ne comportant aucun bâtiment administratif, écoles, lieux culturels, ou sportifs est donc légèrement supérieure à 2'600 millions de francs. Elle dépasse aujourd'hui de plus de 750 millions de francs la valeur de l'endettement net défini précédemment. Toutefois, les valeurs à risque dépassent la valeur considérée de 750 millions de francs. L'on peut donc dire que Lausanne a un excédent d'actifs de 750 millions de francs que les décisions politiques fédérales peuvent transformer dans le pire des cas en un déficit d'actifs d'environ 300 millions de francs. Même dans l'optique où aucun des risques fédéraux ne se concrétiserait, il y a lieu de remarquer qu'en quelques années, le niveau d'excédent d'actifs a fortement régressé suite aux événements ayant mené aux problèmes financiers des années 1990. Les mêmes calculs faits en 1990 auraient certainement montré un surcroît d'actifs largement supérieur à un milliard de francs, à l'époque sans risque politique.

On ne peut enfin exclure, suivant les évolutions de la société, que des actifs aujourd'hui non activables le deviennent un jour, mais cela est une autre affaire.

5. Flux financiers entre Lausanne, les communes de la région, le canton, voire la Confédération

Comme le montreront les éléments suivants, les villes-centre ont des charges exceptionnelles. Ce sont à elles que l'on fait a priori appel lorsque l'on a un grand projet à réaliser en tablant sur ce que d'aucuns appellent leur enthousiasme et d'autres leur arrogance. La réalité est que lorsque les associations les plus diverses ont rencontré le canton, avec ou sans succès, elles se tournent naturellement vers la plus grande commune pour présenter leurs revendications. Les auteurs des projets les plus divers obéissent en général à la même tendance, considérant que seules les grandes communes (Lausanne n'est pas la seule dans ce cas) peuvent amener des rentrées financières suffisantes pour l'accomplissement de leurs projets, ceci d'autant plus que la discussion avec les autorités de communes plus petites, pouvant fournir de moindres sommes, est souvent beaucoup plus difficile.

En période de crise, les personnes en difficulté se concentrent davantage dans les cités où l'anonymat face à leur situation est garanti. Ces personnes sont fortement demandresses en prestations. Il y a lieu de rappeler que 40 % des cas sociaux (RMR ou ASV) identifiés au niveau cantonal se trouvent à Lausanne.

De manière générale, l'on s'aperçoit que les communes qui ont encouragé les activités et l'emploi au bénéfice de l'ensemble de la collectivité, sont en général défavorisées par rapport à celles qui ont favorisé les quartiers de villas et plus encore les résidences de luxe avec le taux d'imposition bas que cela génère. Les premières fournissent les emplois, les deuxièmes l'habitat des cadres. Les communes ayant une tradition ouvrière comme celles de l'Ouest lausannois, c'est-à-dire fortement pourvoyeuses du secteur de l'emploi industriel qui a caractérisé les décennies précédentes, ont pratiquement toutes des situations où la valeur du point d'impôt est très faible.

Lausanne a une situation particulière, la valeur de son point d'impôt est relativement élevée à l'échelle des communes vaudoises, mais elle le doit essentiellement à l'impôt sur les personnes morales où Lausanne, certaines années, touche plus du tiers de l'ensemble des impôts perçus par les communes dans ce secteur pour une population d'environ 18 % de celle du canton. Lausanne a bénéficié plus que toute autre aux comptes 2001 des effets de rattrapage de l'État dans ce domaine et s'est retrouvée d'un seul coup rejoindre les communes à déficit quasiment nul. Néanmoins, la crise financière de 2002 et 2003 et le fait que l'État n'a plus de grandes sommes à récupérer, va conduire à des résultats très différents en 2002, 2003 et pendant peut-être quelques années, les sociétés suisses peuvent en effet légalement répartir leurs déficits sur sept ans en matière fiscale.

Il y a maintenant lieu d'examiner, secteur par secteur, quelle est la situation en commençant par une vision globale, celle du nombre de points d'impôt consacré par diverses communes aux subventions.

Tableau 3

COMPARAISON DES SUBVENTIONS VERSEES PAR DIVERSES COMMUNES VAUDOISES EN 2000-2001								
Commune	Exercice	Impôt par point de coefficient (moyenne 2000-2001)	Subventions versées			Subventions exprimées en points d'impôts		
		(source : EtaCom)						
			Total (36)	365 (institutions)	366 (individuelles)	Total	365	366
BELMONT	2000	76'020	284'385	164'007	120'378	3.7	2.2	1.6
	2001	76'020	308'899	165'748	143'151	4.1	2.2	1.9
BUSSIGNY	2000	207'495	1'164'577	1'003'979	160'597	5.6	4.8	0.8
	2001	207'495	1'201'289	1'012'534	188'755	5.8	4.9	0.9
CHAVANNES	2000	102'248	479'090	451'174	27'917	4.7	4.4	0.3
	2001	102'248	444'369	402'805	41'564	4.3	3.9	0.4
CHESEAUX	2000	71'573	309'216	299'534	9'682	4.3	4.2	0.1
	2001	71'573	230'579	223'721	6'858	3.2	3.1	0.1
COSSONAY	2000	53'355	216'611	201'611	15'000	4.1	3.8	0.3
	2001	53'355	254'427	238'807	15'620	4.8	4.5	0.3
CRISSIER	2000	200'910	858'018	754'047	103'971	4.3	3.8	0.5
	2001	200'910	850'221	732'622	117'599	4.2	3.6	0.6
ECHALLENS	2000	87'542	403'313	383'092	20'221	4.6	4.4	0.2
	2001	87'542	377'814	353'728	24'086	4.3	4.0	0.3
ECUBLENS	2000	293'906	1'146'758	963'657	183'101	3.9	3.3	0.6
	2001	293'906	1'179'859	996'368	183'491	4.0	3.4	0.6
EPALINGES	2000	251'558	863'172	795'695	67'477	3.4	3.2	0.3
	2001	251'558	854'961	784'659	70'302	3.4	3.1	0.3
LAUSANNE	2000	3'921'241	65'428'214	61'283'993	4'144'221	16.7	15.6	1.1
	2001	3'921'241	65'213'660	60'863'463	4'350'197	16.6	15.5	1.1
LE MONT	2000	191'931	527'459	333'761	193'698	2.7	1.7	1.0
	2001	191'931	637'991	374'008	263'983	3.3	1.9	1.4
LUTRY	2000	380'345	1'187'515	945'663	241'852	3.1	2.5	0.6
	2001	380'345	1'051'049	907'213	143'836	2.8	2.4	0.4

MONTREUX	2000	608'624	5'130'160	4'895'327	234'833	8.4	8.0	0.4
	2001	608'624	5'282'296	5'123'361	158'935	8.7	8.4	0.3
MORGES	2000	416'104	4'841'615	4'461'027	380'588	11.6	10.7	0.9
	2001	416'104	5'070'944	4'649'613	421'331	12.2	11.2	1.0
NYON	2000	574'222	5'435'378	5'204'079	231'299	9.5	9.1	0.4
	2001	574'222	5'962'274	5'716'873	245'401	10.4	10.0	0.4
PAYERNE	2000	147'271	1'589'212	1'308'342	280'870	10.8	8.9	1.9
	2001	147'271	1'398'941	1'200'101	198'840	9.5	8.1	1.4
PRILLY	2000	287'505	2'207'048	1'685'263	521'785	7.7	5.9	1.8
	2001	287'505	2'217'895	1'790'026	427'869	7.7	6.2	1.5
PULLY	2000	842'337	3'800'594	3'295'189	505'405	4.5	3.9	0.6
	2001	842'337	3'705'949	3'175'548	530'401	4.4	3.8	0.6
RENENS	2000	371'131	5'081'088	3'896'059	1'185'029	13.7	10.5	3.2
	2001	371'131	4'475'894	3'838'366	637'528	12.1	10.3	1.7
ROMANEL	2000	78'599	263'962	247'070	16'892	3.4	3.1	0.2
	2001	78'599	290'494	270'486	20'009	1.0	0.9	0.1
LA TOUR-DE-PEILZ	2000	425'907	3'221'738	2'944'965	276'773	7.6	6.9	0.6
	2001	425'907	3'156'429	2'936'395	220'034	7.4	6.9	0.5
VEVEY	2000	564'825	5'364'469	4'563'827	800'642	9.5	8.1	1.4
	2001	564'825	5'455'620	n/disp.	n/disp.	9.7	n/disp.	n/disp.
VILLENEUVE	2000	91'010	723'607	604'333	119'274	8.0	6.6	1.3
	2001	91'010	759'333	642'480	116'853	8.3	7.1	1.3
YVERDON-LES-BAINS	2000	482'366	6'223'288	5'167'090	1'056'198	12.9	10.7	2.2
	2001	482'366	6'286'156	5'300'564	985'592	13.0	11.0	2.0

N.B. La comparaison dans l'espace du poste "Subventions" est relative dans la mesure où certaines dépenses de même type peuvent être imputées dans d'autres chapitres, étant par exemple considérées comme des frais de sous-traitance (rubrique 318 - garderies) ou des participations à d'autres collectivités (chapitre 35).

Par ailleurs, les subventions non comptabilisées peuvent également créer des distorsions.

Il est à remarquer qu'à Lausanne, les subventions au secteur des garderies privées, représentant près de 5 points du taux d'imposition, ne sont pas cataloguées sous subventions, mais sous prestations à des tiers (compte 318). Si l'on rajoute celles-ci aux 17 points de base (plus de 18 points aux comptes 2002), on dépasse les 23 points du taux d'imposition consacrés à des subventions. Si l'on rajoute les subventions aux parents dans les garderies municipales ainsi que les déficits d'installations sportives, on atteint 27 points

du taux d'imposition. Si l'on rajoute les subventions aux TL, permettant d'abaisser le prix des transports, c'est à 37 points du taux d'imposition que l'on arrive.

Enfin, si l'on rajoute la facture sociale de l'État, on dépasse 50 points du taux d'imposition en subventions directes à la population.

Le tableau 3 montre que la situation des subventions est très différente selon les communes. Les villes d'Yverdon-les-Bains et de Renens, disposant d'une valeur du point d'impôt relativement faible, dépassent 10 points du taux d'imposition. Certaines villes jouent un rôle évident de centre régional comme Vevey, Montreux, Nyon, Payerne ou encore Morges et octroient aussi des subventions dans la fourchette de 8 à 12 points du taux d'imposition.

Les communes plus résidentielles ont, quant à elles, des valeurs beaucoup plus basses, variant en général entre 3 et 4 points du taux d'imposition. Si l'on examine les communes de la région en excluant Renens et Prilly, on s'aperçoit d'une différence d'environ 12 à 13 points du taux affecté, le record étant détenu par la commune de Lutry avec 2,8 points du taux d'imposition consacré à des subventions. Le cas de Renens et Prilly s'explique en grande partie, en tout cas pour Prilly, par la subvention versée au CIGM uniquement par Prilly, Renens et Lausanne. Indépendamment du déficit lausannois, ces 12 points de taux d'imposition représentent la différence de taux d'imposition entre Lausanne et les autres communes de l'agglomération après la bascule du point d'impôt à la fin de l'opération Etacom en l'année 2004.

Ce tableau est très significatif de l'effet ville-centre. La ville-centre Lausanne est nettement au-delà de toutes les autres et d'autres communes jouent un rôle de centre régional avec un effort compris entre 5 et 10 points du taux d'imposition plus faible qu'à Lausanne.

Cela représente non seulement les coûts des grandes institutions culturelles, mais d'une myriade de petites institutions dans divers domaines qui exercent des demandes plus fortes et plus fréquentes sur les centres régionaux que sur les autres communes, celles-ci se contentant d'accueillir une partie des membres de l'institution et de recevoir comme d'autres les prestations fournies.

6. Flux financiers par direction

6.1 Administration générale et finances

Les villes-centre sont davantage que les autres communes confrontées à des problèmes liés à une proportion élevée au sein de leur population de personnes âgées, de pauvres, de personnes vivant seules, de familles monoparentales, de personnes dépendantes, d'étudiants et d'apprentis ainsi que de sans emplois, de personnes en fin de droit, d'étrangers et de marginaux. Ces groupes de personnes représentent des charges élevées et ne paient d'autre part que peu ou pas d'impôt. Contrairement aux charges sociales et démographiques les prestations des villes-centre ont des effets externes larges, ceci dans le domaine des transports, de la santé et de la culture notamment (extrait du message du Conseil fédéral sur une nouvelle péréquation financière à l'échelle du pays).

De manière générale, l'Administration générale et finances paie l'ensemble des charges dues aux transports publics. Une facture annuelle de plus de 30 millions repose essentiellement sur la loi cantonale sur les transports de 1990 révisée en 2000. Comme dans le domaine des transports routiers, la ville-centre subit manifestement un surcroît de charges, ceci en fonction des caractéristiques principales de la méthode décidée en 1990 et ceci malgré la révision 2000. En effet, dans la partie urbaine du système, le taux de remplissage des bus est beaucoup plus important que dans la partie extérieure à la ville-centre. Cela signi-

fie également que pour l'entreprise de transport, le secteur ville-centre offre une rentabilité nettement meilleure que les secteurs décentralisés, ceci d'autant plus que la fréquentation de certaines terminaisons de ligne est marginale.

En commun avec 11 autres communes de la région, Lausanne paie l'intégralité des charges du réseau urbain, soit plus de 35 millions, lequel réseau profite à tout le canton et plus particulièrement à une centaine de communes proches de Lausanne. À une époque où tout montre que les transports publics sont régionaux voire cantonaux, cette inéquité devrait être corrigée.

L'effet d'usure sur les infrastructures routières est également directement liée à ce facteur. La ville-centre, fournissant de très nombreux emplois, subit des charges exceptionnelles de transport. Or, dans les diverses péréquations financières du canton, le revenu fiscal dû aux personnes morales n'est jamais pondéré ou diminué du fait des charges exceptionnelles de transports publics et d'entretien des routes supportées par la ville-centre en raison du foisonnement des entreprises qui s'y trouvent. Il en est de même pour la répartition du déficit des TL.

L'effet financier global de cette non prise en considération de ces aspects spécifiques est difficile à chiffrer de manière exacte, mais il pèse certainement au moins 20 à 30 millions de francs par année si l'on additionne les subventions non différenciées aux transports publics résultant du système actuel le fait que seules 12 communes paient le trafic urbain et le surcroît d'entretien des routes résultant à la fois du flux de véhicules privés lié aux emplois et du flux de véhicules des transports publics.

Cette problématique est ici seulement mise en évidence, des études complémentaires fines seraient seules à même de pouvoir déterminer l'exacte ampleur du phénomène et seront entreprises si nécessaire. Toutefois, la fourchette précédemment évoquée constitue un ordre de grandeur raisonnable.

Outre les transports publics, c'est essentiellement dans le domaine du tourisme que l'effort lausannois profite à toute la région économique et n'est payé que par la seule ville de Lausanne, ceci indépendamment de tout ce qui se passe au niveau du FERL (fonds d'équipement de la région lausannoise alimenté directement par les clients des hôtels). Les 2'310'000 francs versés à Lausanne Tourisme profitent incontestablement au tourisme et à l'économie de l'ensemble de la région. C'est un point où une répartition équitable devrait conduire à une somme au moins égale à 1 million prise en charge par les autres communes de la région ou alors un système résultant d'une nouvelle loi sur le tourisme devrait financer l'ensemble du montant.

Des subventions globales pour 250'000 francs sont effectuées volontairement par la ville en faveur de l'Université de Lausanne, ceci pour la chaire d'honneur et pour le centre de traduction littéraire. Ces actes volontaires n'ont pas à être imputés à d'autres, mais ils constituent néanmoins un flux favorable aux activités cantonales de 250'000 francs.

Diverses subventions pour environ 250'000 francs profitent aussi bien à des associations à but idéal qu'au tourisme ou et à des fanfares. Globalement, cette somme profite elle aussi à la région. De nos jours, toutes les sociétés locales lausannoises ont des membres qui proviennent de l'ensemble de la région et la plupart des présidents avec lesquels nous négocions n'habitent pas eux mêmes Lausanne.

6.2 *Sécurité publique*

6.2.1 Police

De tout temps Lausanne a voulu prendre en mains sa propre sécurité. Aucune police d'aucune commune du canton ne dispose d'autant de compétences déléguées que la police lausannoise. Lausanne est notamment la seule à disposer d'une police judiciaire, ce qui aujourd'hui représente un coût très proche de 10 millions de francs par année pour le budget communal. Dans de nombreux domaines, Police-secours fait pour Lausanne ce que quelques rares communes font dans le canton et que fait l'État par la police cantonale dans l'écrasante majorité des communes. Les opérations autour de Police 2000 montrent que si l'on veut appliquer à Lausanne une situation à peu près identique à celle que connaissent les communes du canton de Vaud, tout en lui permettant de conserver la maîtrise de l'implication de sa police sur le terrain, c'est une somme de 25 à 30 millions de francs que la ville pourrait percevoir par le biais d'un contrat de prestations ou de conventions par objectif. Ce mode faire serait tout à fait conforme à l'article 44 de la nouvelle Constitution, qui prévoit que l'État et les communes assurent l'ordre public, ainsi que la sécurité des personnes et des biens. De plus, il serait possible, dans ce cadre, de tenir compte des tâches que Lausanne accomplit en plus des autres communes, dans le domaine de la Police judiciaire et de Police-secours, dès lors qu'elle abrite de nombreuses institutions d'importance cantonale et qu'elle offre de très nombreux emplois, nécessitant globalement une dotation policière plus grande qu'en moyenne cantonale. Cette spécificité ne tient pas compte des nombreuses institutions d'importance cantonale abritées par Lausanne ainsi que des très nombreux emplois nécessitant globalement une dotation policière plus grande qu'en moyenne cantonale.

6.2.1.1 *Protection civile*

L'organisation de la protection civile va être revue. Les modalités ne sont pas connues, mais on peut estimer sans grand risque de se tromper qu'une partie de l'excédent de charges de l'office de la protection civile de 4'376'000 francs en 2001 ne devrait pas être payé par les seuls Lausannois dans une répartition équitable. Il est toutefois difficile à ce stade de chiffrer la part exacte concernée, ce sujet devra être réétudié ces prochains temps.

6.2.2 *Contrôle des habitants*

À la suite du partage des tâches entre le service du contrôle des habitants et le canton, le contrôle des habitants encaisse l'ensemble des taxes cantonales et fédérales pour la gestion des étrangers, les montants sont rétrocédés mensuellement au canton. Le montant retourné en 2001 était de 1'324'000 francs, soit 60 %. Le canton ne paie rien à la Ville pour cette prestation d'encaissement. Une étude affinée du responsable du service montre que l'on devrait aller vers une répartition où le canton ne devrait recevoir que 40 % des montants encaissés pour que la ville couvre vraiment ses frais, ce qui représente une somme d'environ 400'000 francs en moins.

6.2.3 *Police du commerce*

Il n'y a pas de revendication immédiate dans ce domaine, mais on peut constater que la nouvelle loi sur la police du commerce fait globalement perdre un montant très proche de 2 millions de francs par an à la Ville de Lausanne si on cumule les décisions cantonales et les décisions fédérales en la matière.

6.3 *Culture, Sports et Patrimoine*

6.3.1 *Culture*

Le tableau ci-dessous montre les subventions versées par Lausanne, le canton et les communes à diverses institutions. Pour les quatre plus grandes, on s'aperçoit, en se basant sur les comptes 2001, que la ville paie 66,2 % des charges de l'OCL avec 39,2 % des abonnés, le canton payant 32,02 % et les communes de la région lausannoise 1,78 % pour 34,19 % d'abonnés.

Le TML Opéra reçoit 83,1 % de ses subventions de la Ville contre 13,74 % par le canton et 3,16 % par les communes de la région alors que les spectateurs de la ville représentent 30,6 %, ceux du canton 28,8 %, ceux des communes de la région lausannoise 22,5 %, plus de 18 % provenant de l'extérieur du canton.

Au théâtre de Vidy, la Ville fournit 78,8% des subventions pour 35,6 % des spectateurs, le canton 17,9 % pour 24,9 % des spectateurs, les communes de la région lausannoise 3,2 % pour 30,7 % des spectateurs.

Quant au Ballet Béjart, la Ville fournit 82,12 % des subventions, le canton 14,8 % et les communes de la région 3,08. Les chiffres sur les abonnés n'ont guère de sens, le Ballet Béjart passant l'essentiel de l'année à tenter de diminuer ses charges de base par les gains réalisés sur les tournées à l'extérieur.

À l'OCL, très ancienne institution, le canton fait davantage sa part et Lausanne paie l'ensemble des subventions de la ville et de la région. Une situation moins bonne existe pour le TML Opéra, mais là aussi la Ville paie 83 % des subventions pour 30 % des abonnés. À Vidy, la situation est elle aussi insatisfaisante.

Si l'on examine les pourcentages relatifs, le sur-paiement des lausannois sur les quatre grandes institutions culturelles atteint, dans l'absolu, plus de 10 millions de francs par rapport aux bénéficiaires des prestations. À ces environs 10 millions, il y a lieu d'ajouter plus de 2 millions dus aux autres institutions culturelles, y compris non lausannoises, à laquelle la Ville participe. Globalement, le sur-effort en matière culturelle de la ville de Lausanne en terme de subventions, atteint donc environ 13 millions de francs, ceci sans procéder à ce stade à la moindre imputation de nature administrative.

La Ville subventionne plusieurs institutions culturelles. Elle collabore avec le service culturel de l'Etat de Vaud, qui participe aussi à l'effort de financement. La Confédération participe à travers l'Office Fédéral de la Culture et ProHelvetia. Le résumé de la situation ci-dessus est établi selon les comptes 2001 et n'inclut pas les subventions ponctuelles.

Tableau 4 : Subventions culturelles

Comptes 2001	Institutions		Communes	Confédération
	Institutions lausannoises	Institutions non-lausannoises		
Total subventions Lausanne	23'274'981	1'500'000		
Total subventions Canton	5'815'000	800'000		
Total subventions Communes	695'000	283'359		
Total subventions Confédération	492'600	1'732'000		
Institutions subventionnées	Lausanne	Canton	Communes	Confédération
Théâtre de Vidy	5540560	1250000	225000	227600
Théâtre Boulimie	392776	150000		
Théâtre Arsénic	695000	180000		
Opéra de Lausanne	6050000	1000000	230000	
Orchestre de chambre de Lausanne	4270000	2065000	115000	
Ballet Béjart Lausanne	3330000	600000	125000	
Sinfonietta	310000	70000		
Ensemble vocal de Lausanne	115000	60000		
Quatuor Sine Nomine	50000	50000		
Académie de Lausanne	25000	10000		
Cinéfestival	20000	25000		
Prix de Lausanne	100000	50000		
Compagnie Philippe Saire	200000	120000		265000
Sévelin 36, un lieu pour la danse	40000	30000		
Festival de la Cité	355000	110000		
"2.21"	108744	25000		
Chorus	107422	15000		
Muse-gueule	15000	5000		

Institutions non-lausannoises	Lausanne	Canton	Communes	Confédération
Théâtre Kléber-Méleau (Renens)	1005000	400000	283359	
Cinémathèque (Institution nationale)	495000	400000		1732000

Les subventions de la Confédération et en particulier de Pro Helvetia sont difficiles à répertorier car elles s'adressent à des individus et à des projets et non à des villes; elles ne figurent que partiellement dans nos chiffres.

L'effort financier n'est pas proportionnel au nombre et à la provenance des spectateurs, comme le montrent les statistiques ci-dessous.

Tableau 5 : Efforts financiers dans les grandes institutions.

		Comptes 2001	Budget 2002	Domicile des abonnés Saison 2001-2002
OCL	Ville	66,20%	66,05%	39,20%
	Canton	32,02%	32,19%	24,71%
	Communes ACRL	1,78%	1,76%	34,19%
	Autres			1,90%
TML	Ville	83,10%	81,79%	30,63%
	Canton	13,74%	15,17%	28,79%
	Communes ACRL	3,16%	3,04%	22,53%
	Autres			18,05%
Th. Vidy (**)	Ville	78,85%	79,45%	35,56%
	Canton	17,92%	17,42%	24,86%
	Communes ACRL	3,23%	3,13%	30,77%
	Autres			8,81%
BBL	Ville	82,12%	82,55%	<i>Pas de chiffres</i>
	Canton	14,80%	14,44%	
	Communes ACRL	3,08%	3,01%	

** Théâtre de Vidy : chiffres inscrits pour la Ville et Canton (comptabilité par année civile) diffèrent des chiffres inscrits dans les comptes du Th. de Vidy dont la comptabilité est faite par saison

Une convention a été signée entre la Ville et 12 communes pour créer un Fonds Intercommunal de soutien aux institutions culturelles de la région lausannoise le 15 novembre 1988. L'objectif était d'atteindre une quote-part des communes de 10% des dépenses, objectif très loin d'être atteint aujourd'hui.

Tableau 6 : Participation des communes au Fonds Intercommunal de soutien

CONTRIBUTIONS 2003

Nbre habit. (**)	Liste des communes membres	Montant par habitant	Financement annoncé
824	1042 ASSENS	(Fr. 2,42/hab) forfait	2'000.-
2 652	1092 BELMONT S/LAUSANNE	(Fr. 6,67/hab) 7.-/hab	17'700.-
7 342	1030 BUSSIGNY PRES LAUSANNE	(Fr. 8,17/hab) forfait	60'000.-
2 886	1033 CHESEAUX S/LAUSANNE	(Fr. 1,73/hab) forfait	5'000.-
6 433	1023 CRISSIER	(Fr. 3,10/hab) forfait	20'000.-
2 031	1053 CUGY	(Fr. 6,91/hab) forfait	14'040.-
2 035	1026 ECHANDENS	(Fr. 1,96) 2.-/hab	4'000.-
9 921	1024 ECUBLENS	(Fr. 5,84) 6.-/hab	58'000.-
7 499	1066 EPALINGES	(Fr. 4,00/hab) forfait	30'000.-
1 515	1055 FROIDEVILLE	(Fr.4,96) 5 /hab	7'515.-
1 214	1008 JOUXTENS-MEZERY	(Fr. 15,15) 15,50/hab	18'400.-
8 443	1095 LUTRY	(Fr. 3,55/hab) forfait	30'000.-
1'009	1083 MEZIERES	(Fr. 4,95/hab) forfait.	5'000.-
5 138	1052 LE MONT S/LAUSANNE	(Fr. 9,99) 10.-/hab	51'330.-
937	1054 MORRENS	(Fr.5,33/hab) forfait	5'000.-
1 364	1094 PAUDEX *	(Fr. 5,86/hab) forfait	8'000.-
4 029	1028 PREVERENGES	(Fr. 0,99) 1.-/hab	4'000.-
10 671	1008 PRILLY	(Fr. 8,43/hab) forfait	90'000.-
16'140	1009 PULLY	(Fr. 12,39/hab) forfait	200'000.-
17'409	1020 RENENS(***)	(Fr.0,28/hab) forfait	5'000.-
3 104	1032 ROMANEL S/ LAUSANNE	(Fr. 10,30/hab) forfait	32'000.-
3 074	1073 SAVIGNY *	(Fr. 1,95/hab) forfait	6'000.-
2 937	1025 ST-SULPICE	(Fr. 9,89) 10.-/hab	29'070.-
601	1029 VILLARS STE CROIX *	(Fr. 3,32/hab) forfait	2'000.-
362	1058 VILLARS TIERCELIN	(Fr. 4,91) 5/hab.	1'780.-
119'570			705'835.-

(* Communes qui n'ont pas signé la convention)

(**Nombre d'habitants selon chiffres de l'Office cantonal des statistiques (SCRIS) - situation au 31.12.2002)

(***) La commune de Renens a décidé en juin 1999 d'adhérer à nouveau au fonds (contribution forfaitaire de Fr. 5'000.-)

Communes ne faisant pas ou plus partie du Fonds intercommunal

627	BRETIGNY SUR MORRENS		Pas d'entrée en matière
5'668	CHAVANNES PRES RENENS		Pas d'entrée en matière
1'215	DENGES		Démissionné en 1996
4'516	ECHALLENS		Pas d'entrée en matière
373	MONTPREVEYRES		Pas d'entrée en matière
12'039	TOTAL		

Une analyse du cadre législatif permettant de régler le partage des subventions culturelles devrait être conduite. Elle est amorcée dans l'étude de l'Institut du fédéralisme de Fribourg (www.federalismus.ch) datant du 15.2.2002 et intitulé Kantonale Bestimmungen im Bereich die Kulture, qui recense toutes les lois sur l'encouragement à la culture et la gestion des institutions culturelles. Dans les cas de Berne, Zurich et

de Lucerne, le cadre législatif permet apparemment un partage optimal du financement entre Canton et Communes. Une analyse détaillée des principes retenus à Berne, Zurich et Lucerne et leur application possible dans le cadre vaudois et lausannois va être entreprise.

6.3.2 Bibliothèque municipale

La bibliothèque prête des livres aux lecteurs dont le domicile est situé dans le canton de Vaud. Les charges de 4'935'830 francs en 2001 sont entièrement assumées par la ville de Lausanne. La répartition des lecteurs est la suivante :

- lecteurs provenant de Lausanne 57 %;
- hors Lausanne 43 %.

Ces chiffres montrent que Lausanne paie un surcoût profitant à d'autres habitants du canton d'environ 2 millions de francs par an pour sa bibliothèque municipale.

6.3.3 Sport

Dans ce domaine, la ville subit des charges exceptionnelles pour les grands équipements profitant à l'ensemble de la région, à savoir le Stade Olympique, le CIGM en co-financement avec Renens et Prilly, la patinoire de Montchoisi, la piscine couverte de Mon-Repos, le Stade de Courbertin par exemple. La seule de ces installations qui donne naissance à une subvention explicite de fonctionnement est le CIGM en raison de la convention avec les communes de Renens et de Prilly. Lausanne Région étudie actuellement de nouvelles répartitions pour la période au-delà de 2006 afin de rendre régionale la répartition des frais.

On peut estimer le surcoût payé aujourd'hui par Lausanne à un peu plus d'un million de francs. Malgré les forts coûts d'investissements nécessités pour les équipements régionaux précédemment cités, nous ne disposons pas d'étude sérieuse du service des Sports permettant d'avancer des chiffres, notamment quant aux taux de fréquentation des Lausannois et des habitants d'autres communes. Les rares indications dont nous disposons semblent démontrer qu'en matière de fréquentation des lieux sportifs, il y a certes un désavantage pour Lausanne, mais que celui-ci n'est pas, à l'exception des grands équipements collectifs, très important. Toutefois, si l'on veut en savoir plus, il sera nécessaire de procéder à des études complémentaires.

Remarquons encore que Lausanne finance quelques manifestations et championnats, qui profitent à l'ensemble de la région comme d'ailleurs la présence du CIO à Lausanne profite à l'ensemble de la région. Les quelque 500'000 francs par an consacrés à diverses manifestations exceptionnelles ont certainement un impact régional fort. Dans cette optique, on peut penser qu'une répartition équitable devrait être recherchée sans qu'il ne soit possible de définir à ce stade les pourcentages respectifs.

6.4 Travaux

Au service des routes, il y a lieu d'engager une réflexion sur les charges exceptionnelles que subit une ville-centre. Ce secteur a déjà été évoqué dans le domaine des transports publics. Même si les comparaisons entre les communes du canton, effectuées officiellement par le SCRIS, sont devenues difficiles à interpréter par le fait que de nombreuses communes regroupent l'ensemble de leurs amortissements et charges d'intérêts à la direction des finances et non dans les services directement concernés, on s'aperçoit quand

même que les charges de la ville de Lausanne sont très nettement plus importantes que celles des communes voisines bien au-delà de la proportion des habitants. Il y a également lieu de préciser que le secteur routes au sens de la classification cantonale, comprend des charges annexes dans diverses communes dont Lausanne.

Tableau 7 : Effort routier dans quelques communes vaudoises

	1999	2000	2001
Lausanne	48'955'410	47'926'413	49'043'292
Prilly	2'138'631	2'208'536	2'246'211
Pully	3'522'697	3'919'071	3'585'780
Renens	4'128'973	4'022'014	4'241'254
Montreux	7'810'588	7'184'618	9'332'823

Seules des communes à situation géographique exceptionnelle, telles Montreux ou Château d'Oex semblent s'inscrire dans des proportions de dépenses par habitant comparables ou supérieures à Lausanne. L'extrait du tableau du SCRIS, avec tous les commentaires précédents incitant à la prudence, est fourni. Il semble démontrer soit l'existence de charges exceptionnelles pour les motifs déjà évoqués précédemment, soit un niveau d'entretien supérieur à celui pratiqué dans les autres communes. Une analyse plus affinée devra être effectuée.

6.5 Enfance, jeunesse, éducation

Cette direction a connu de très grands bouleversements à l'occasion de l'opération Etacom. C'est plus dans la qualité des conventions qui se signent actuellement avec l'État que dans des revendications de base que se trouve le siège de la matière. Les domaines de la petite enfance et celui de la jeunesse et des loisirs ont certes des charges exceptionnellement élevées par rapport à ce qu'on trouve dans les autres communes vaudoises, ceci en raison de l'effort très grand fourni par la collectivité lausannoise pour l'équipement aussi bien que pour fournir les prix les plus bas de Suisse aux différents usagers des garderies, du moins dans les grandes villes. Diverses réflexions sont en cours au niveau cantonal pour un nouvel encouragement à la construction et à l'entretien des garderies. Suivant les résultats de ces travaux, la ville de Lausanne pourrait être défrayée pour une partie des charges concernées correspondant à la croissance naturelle des dépenses du service pendant environ deux ans.

Quelques injustices financières directes ont pu être mises en évidence à la DEJE. Il s'agit des prestations de prophylaxie dentaire scolaire et des visites de dépistage actuels effectués par les cabinets dentaires conservateurs qui servent à des actions de prévention pour la santé dans le domaine scolaire. Il serait juste qu'à terme ces charges soient cantonalisées, le montant en jeu est d'environ 150'000 francs par an. Dans le domaine scolaire toujours, les accords existants pour les prestations des assistants sociaux et des physiothérapeutes, soit environ 1,5 million en 2001 devraient être inclus dans la facture sociale.

6.6 Sécurité sociale et environnement

Une très grande proportion des subventions versées par cette direction est faite en complémentarité avec l'État. Pour celles où l'aide profite également à d'autres communes, un vaste recensement des participations de chacun (Lausanne et canton sans autres collectivités ou participation d'autres communes) est en

cours. La Municipalité vient de décider, dans ce domaine comme dans d'autres, d'écrire à toutes les institutions subventionnées afin de connaître les participations des partenaires publics autres que la ville de Lausanne et le canton de Vaud.

À ce stade, nous en sommes donc réduits à de vagues hypothèses sur les éventuelles injustices subies. À première vue, les montants concernés pourraient se situer dans la fourchette comprise entre 3 et 5 millions de francs. Il y a lieu de remarquer que l'article 49 de la nouvelle Constitution cantonale place la formation des adultes sous la responsabilité de l'État. La concrétisation de cette disposition – dont on ne peut toutefois prévoir la date – pourrait alléger le fardeau que la Ville de Lausanne supporte actuellement en la matière (environ 3,2 millions par année de subvention à la Ciféa). On ignore toutefois l'importance de l'économie pouvant être réalisée à cette occasion.

Dans le domaine social, Lausanne a l'une des politiques parmi les plus actives de tout le canton dans le domaine du logement subventionné. Le problème du manque de solidarité régionale pourrait également à terme être corrigé par les dispositions de la nouvelle constitution cantonale. En effet, celles-ci prévoient une base constitutionnelle obligeant communes et canton à intervenir (sans quotité explicite) dans le domaine de l'aide aux logements (aide individuelle ou aide à la pierre ainsi que l'accession à la propriété). En la matière, l'essentiel du problème repose d'une part sur les difficultés de plus en plus grandes qu'il y aura à trouver des terrains sur Lausanne pour satisfaire durablement à l'ensemble des besoins et, d'autre part, sur l'inéquité créée par une politique où un certain nombre de communes concentrent l'ensemble des efforts en la matière alliant coûts et contribuables à faible capacité alors que d'autres se contentent d'observer, de ne rien payer et d'attirer les bons contribuables. Des réflexions doivent être entreprises dans ce domaine pour une meilleure répartition régionale afin que ceux qui ne font aucun effort soient tenus légalement par une loi cantonale de participer à un fonds de compensation régional.

En ce qui concerne le SAS, la participation de l'État de Vaud aux frais administratifs pour la gestion des dossiers des bénéficiaires de PC a fait l'objet de négociations car le service a un statut d'agence A et traite de ce fait la totalité du dossier, ce qui n'est pas le cas dans les autres communes. Le montant n'a pas été indexé depuis 1997 alors qu'il l'a été pour l'agence cantonale de Clarens. L'équité conduirait dans ce domaine à augmenter la somme reçue de 121'100 francs pour le porter à 565'000 francs et à adapter ce montant chaque année dans la même mesure que celui de la Caisse cantonale. Au SEHL, il est remarqué qu'une participation de l'État pour les contrôles de l'hygiène devrait être demandée à concurrence ce que le canton paie pour les autres communes, soit près de 600'000 francs par an. Au service social et du travail, le financement du centre régional (CSR) devrait être revu et l'ensemble des coûts pris en compte par l'État pour être ensuite réparti dans la facture sociale. Le projet de loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) va dans ce sens. Il y aura lieu d'inclure environ 600'000 francs du groupe "ressources" dans cette affaire. Dans le domaine de l'hygiène, il est remarqué des charges de ville-centre de près de 600'000 francs par an. Cette question devrait toutefois être incluse dans le cadre de la nouvelle loi du 11.02.03 relative à l'exécution de la loi fédérale du 09.10.92 sur les denrées alimentaires et objets usuels (LDA) qui prévoit la conclusion de contrats de prestations entre l'État et les communes ou groupements de communes.

6.7 Services industriels

Dans ce domaine, il faut remarquer que les prix sont basés sur un rendement minimal de la valeur reconvenue des réseaux et sur les estimations des prix du marché en matière énergétique. Les prix font de plus l'objet d'adaptations périodiques dans un sens ou dans l'autre en fonction des évolutions observées et des coûts effectifs. Il y a une forte vraisemblance que des négociations soient, comme par le passé, menées ces prochaines années dans ce domaine.

7. Fonction publique et dotations administratives

7.1 Domicile des fonctionnaires communaux

Il y a encore une vingtaine d'années, l'on pouvait dire que la fonction publique s'identifiait avec la citoyenneté. Sauf dérogation spéciale, le domicile en ville de Lausanne était obligatoire avec délai de régularisation pour les fonctionnaires. Le principe de la liberté d'établissement ayant été renforcé au niveau fédéral, une grande partie de cette obligation était supprimée au début des années 80. Seuls les policiers conservaient l'obligation de résidence, elle aussi récemment supprimée. Alors qu'auparavant, les seules tolérances étaient admises aux Services industriels, présents sur de nombreuses communes du canton et pour lesquels la justification de domicile différencié était évidente, on se retrouve aujourd'hui avec une diminution continue du pourcentage de fonctionnaires habitant la commune.

En 1990, le nombre des fonctionnaires habitant la commune avoisinait encore 70 %. Aujourd'hui, leur nombre vient de passer sous la barre des 50 %. Dans les catégories de personnel plus jeunes, on pressent la suite de l'évolution. Ainsi, les fonctionnaires ayant des enfants entre 0 et 4 ans ne sont plus que pour 37 % établis en ville de Lausanne alors que 63 % habitent d'autres communes. Cette évolution très rapide, sur une génération, ne tient pas seulement à la crise du logement. En effet, celle-ci a perdu de son ampleur au début des années 90 et n'est réapparue que récemment. Le fait d'habiter Lausanne n'a manifestement, malgré les instructions données au début de la crise des années 90, jamais fortement intéressé les chefs de service ou leurs subalternes lors de l'engagement de collaborateurs. Globalement, on peut estimer entre 8 et 10 millions de francs par an les impôts communaux procurés aux autres communes vaudoises hébergeant des fonctionnaires lausannois. Les tendances les plus récentes (personnel jeune avec enfants) montrent que d'ici un petit nombre d'années, les fonctionnaires lausannois seront même en sous représentation par rapport à la quotité de population lausannoise dans la région !

En équivalents plein-temps, 52,5 % des emplois sont détenus par des non-lausannois. Pour les salaires, la proportion est semblable.

Alors que les fonctionnaires les mieux classés (1A, 1B, 1 et 2) sont encore 49 % à Lausanne et que les fonctionnaires les plus mal classés (20 à 25) habitent dans une proportion de 69 % sur Lausanne, la classe moyenne et la grande partie d'entre eux (classes 3 à 19) se trouvent habiter dans une proportion de 56 % hors Lausanne. En 2002, sur 444 entrées, 58 % des nouveaux employés habitaient hors Lausanne.

Par direction, les proportions à Lausanne et hors Lausanne sont données par le tableau 7.

Tableau 8

	À Lausanne	Hors Lausanne
AGF	50,2	49,8
Sécurité publique	40,0	60,0
CSP	53,3	46,7
Travaux	49,4	50,6
DEJE	56,1	43,9
SSE	49,4	50,6
SIL	46,9	53,1

L'identification avec Lausanne employeur reste certes forte, mais l'identification avec les intérêts de la commune de Lausanne tend naturellement à se diluer suite à une telle évolution. Cette évolution montre

que dorénavant les problèmes devraient être pensés à l'échelle régionale et que les anciennes identifications historiques des communes perdent petit à petit leur sens.

7.2 *La quotité administrative*

Les tâches des villes et des communes sont extrêmement difficiles à comparer, spécialement si on cherche à faire des comparaisons intercantionales. En effet, les compétences des cantons et des communes ne sont pas identiques d'un canton à l'autre.

Aussi, est-il plus précis de se comparer avec les villes du canton. Même en utilisant cette méthodologie, il est très délicat d'arriver à des comparaisons. En effet, Lausanne assume de nombreuses tâches régionales, notamment par les Services industriels et son corps de pompiers professionnels est également au service de la région. Elle est seule à assumer sa police judiciaire et cette spécificité mérite d'être mise en avant. La Step assume des fonctions pour de nombreuses communes de la région. Néanmoins, l'on peut comparer le nombre d'emplois communaux par mille habitants des diverses communes du canton.

La commune de Renens vient de procéder à une analyse sur diverses communes vaudoises (sans Lausanne) en éliminant le personnel lié aux Services industriels, aux traitements des ordures ménagères, aux réseaux d'égouts et d'épuration ainsi qu'à l'instruction publique. Elle arrive à 10,7 fonctionnaires par 1'000 habitants pour Prilly, 13,3 pour Pully, 11,8 pour Nyon, 16,4 pour Vevey, 9,8 pour Yverdon et 9,7 pour Renens. Si l'on prend la même formule que celle utilisée par Renens, le nombre de fonctionnaires pour 1'000 habitants dépasse 21 même si l'on enlève en plus des cas prévus par la commune de Renens le corps des sapeurs pompiers professionnels, les employés de la Step, ceux du CSR et de l'office de placement.

Ce n'est qu'un premier indicateur. En effet, il est possible que certaines tâches exceptionnelles des villes-centre entraînent cette surdotation. Les communes n'ont en général pas de service culturel et Lausanne a volontairement assumé depuis fort longtemps sa police judiciaire et dispose à elle seule du quart des policiers du canton (en comptant les policiers de toutes les communes et ceux de la police cantonale). De plus, les éléments déjà mis en évidence sur le réseau routier peuvent également peser sur les dotations en personnel. Si c'est le cas, et des études complémentaires devront démontrer la pertinence ou non de cette affirmation, il y a lieu d'inscrire cela dans les charges des villes-centre.

Une autre hypothèse est que certaines fonctions d'état-major et de cadres intermédiaires sont générées en surnombre dès le moment où un nombre suffisamment grand de personnes se trouvent dans une structure. Une analyse systématique par service des dotations par comparaison avec ce qui se passe ici ou là dans le canton s'avère pertinente. Une analyse des tâches effectuée par les fonctionnaires lausannois aussi. Il est plausible que nous offrions un certain nombre de prestations qui ne s'avèrent pas indispensables, soit par respect de dispositions cantonales ou fédérales alors que personne d'autre ne le fait, soit par goût du travail bien fait.

Une analyse systématique, faisant suite à celle qui a été effectuée sous "Perspectives 2001" sera entreprise service par service. Cette analyse devra montrer si le niveau de prestations est adéquat. Si celui-ci est jugé indispensable, on ne prendra pas de mesure car il se peut que des prestations offertes aux Lausannois et non offertes dans d'autres communes soient d'une incontestable nécessité. Par contre, la Municipalité devra systématiquement analyser les prestations afin de déterminer celles que nous ne pouvons plus nous offrir vu la situation financière.

7.3 *L'évolution des coûts salariaux*

Sans tenir compte de l'inflation, qui s'applique aussi aux revenus fiscaux, on peut mettre en évidence divers mouvements financiers salariaux.

En admettant environ 250 départs par année (équivalents plein temps) ce qui représente la moyenne de ces dernières années et une différence de charges salariales d'environ 13'000.- francs par an et par EPT, y compris le treizième mois et les charges sociales, on peut mettre en évidence une économie moyenne annuelle, due aux renouvellements de 3,2 millions.

Par année, les annuités automatiques entraînent une augmentation de 2,8 millions des charges et les promotions une augmentation de 2,4 millions, ceci en moyenne également.

Le volume des recettes fiscales étant proche de celui des salaires, il est donc nécessaire d'obtenir un accroissement des impôts ou d'autres recettes, correspondant à 0,5 % du volume des salaires, pour couvrir la seule évolution de ce secteur ceci sans la création d'un seul poste supplémentaire.

8. Effets de leviers financiers

Si on avait pu mettre un centime à la banque le 1^{er} août 1291 à un taux de 5 % et qu'on l'y avait laissé avec intérêt composé jusqu'à notre époque, on disposerait aujourd'hui d'une fortune représentant l'ensemble de la monnaie disponible sur la planète. Cette réflexion montre à la fois la puissance de levier des effets liés aux intérêts composés et le fait que les choses soient rarement si simples puisque personne ne possède aujourd'hui l'ensemble de la fortune planétaire. Plus prosaïquement, si quelques Lausannois avaient changé d'avis en 1930 et que des recettes supplémentaires avaient été inscrites au budget de la Ville à hauteur de 600'000 francs dès 1931 et maintenues jusqu'à notre époque telles quelles, ceci sans qu'aucune dépense supplémentaire ne soit décidée de manière symétrique, c'est-à-dire si cet argent avait été placé à la banque, nous disposerions aujourd'hui de 390 millions.

Le tableau des effets de la baisse de 5 points d'imposition en 1984 montre un effet cumulé 18 ans après de 425 millions. Les effets de leviers sont donc considérables puisque cumulées, ces deux mesures auraient rapporté 815 millions soit plus que le découvert de la commune. À l'inverse, en admettant que l'on revienne à l'équilibre financier, ce qui reste le but de la Municipalité malgré la conjoncture difficile, il serait alors intéressant de se mettre à rembourser la dette plutôt que de diminuer le poids de la fiscalité. En effet, cela permettrait sur une vingtaine d'années non seulement d'éliminer le découvert, mais en prenant un peu plus de temps, d'éliminer la dette elle-même. L'effet global d'une telle opération pourrait correspondre à terme à plus de 20 points du taux d'imposition.

Tableau de l'effet financier de 5 points d'impôt placés sur un fonds.

Tableau 9 : Simulation de la capitalisation de 5 points d'impôts avec intérêt composé au taux de 4 % l'an.

Année	Valeur de 5 points d'impôt indexée à 2 % l'an	Intérêts à 4 %	Total	Cumul
	a	b	a+b	
1	18'000'000	0	18'000'000	18'000'000
2	18'360'000	720'000	19'080'000	37'080'000
3	18'727'200	1'483'200	20'210'400	57'290'400
4	19'101'744	2'291'616	21'393'360	78'683'760
5	19'483'779	3'147'350	22'631'129	101'314'889
6	19'873'454	4'052'596	23'926'050	125'240'939
7	20'270'924	5'009'638	25'280'561	150'521'500
8	20'676'342	6'020'860	26'697'202	177'218'702
9	21'089'869	7'088'748	28'178'617	205'397'319
10	21'511'666	8'215'893	29'727'559	235'124'878
11	21'941'900	9'404'995	31'346'895	266'471'773
12	22'380'738	10'658'871	33'039'608	299'511'382
13	22'828'352	11'980'455	34'808'808	334'320'189
14	23'284'919	13'372'808	36'657'727	370'977'916
15	23'750'618	14'839'117	38'589'734	409'567'650
16	24'225'630	16'382'706	40'608'336	450'175'987
17	24'710'143	18'007'039	42'717'182	492'893'169
18	25'204'346	19'715'727	44'920'072	537'813'241
19	25'708'432	21'512'530	47'220'962	585'034'203
20	26'222'601	23'401'368	49'623'969	634'658'172
21	26'747'053	25'386'327	52'133'380	686'791'552
22	27'281'994	27'471'662	54'753'656	741'545'209
23	27'827'634	29'661'808	57'489'442	799'034'651
24	28'384'187	31'961'386	60'345'573	859'380'224
25	28'951'870	34'375'209	63'327'079	922'707'303
26	29'530'908	36'908'292	66'439'200	989'146'503
27	30'121'526	39'565'860	69'687'386	1'058'833'890
28	30'723'957	42'353'356	73'077'312	1'131'911'202
29	31'338'436	45'276'448	76'614'884	1'208'526'085
30	31'965'204	48'341'043	80'306'248	1'288'832'333
31	32'604'509	51'553'293	84'157'802	1'372'990'135
32	33'256'599	54'919'605	88'176'204	1'461'166'339
33	33'921'731	58'446'654	92'368'384	1'553'534'723
34	34'600'165	62'141'389	96'741'554	1'650'276'278
35	35'292'169	66'011'051	101'303'220	1'751'579'497
36	35'998'012	70'063'180	106'061'192	1'857'640'689
37	36'717'972	74'305'628	111'023'600	1'968'664'289
38	37'452'332	78'746'572	116'198'903	2'084'863'192

Dans le tableau ci-dessus, le découvert actuel serait éliminé après 22 ans, la dette nette après 36 ans, la dette globale après 38 ans, ceci si l'équilibre financier est systématiquement atteint pendant cette période.

Lausanne dispose aujourd'hui de revenus importants aux Services industriels, mais son service de la dette consomme à peu près l'équivalent des bénéfices des Services industriels, en tenant compte du fait que les S.I. paient les intérêts de leurs investissements. D'une certaine manière, ces deux opérations se compensent. L'avantage généré pour notre ville par les S.I. est entièrement consommé par cette situation historique. Dans la mesure du possible, il est nécessaire que le plan de mesures qui sera exposé ci-après, puisse conduire à terme raisonnable à changer de situation.

9. Système fiscal et parafiscal

9.1 Système fiscal

Le système fiscal actuel tend à favoriser les communes visant le résidentiel de haut de gamme à forte valeur fiscale par rapport à celles qui utilisent une importante proportion de leur territoire pour l'emploi. Certes les indépendants paient l'ensemble de leurs impôts à la commune où ils exercent leur profession, mais les employés paient l'ensemble de leurs charges fiscales à leur commune de domicile.

À Lausanne, les dernières statistiques montrent que 4'700 contribuables habitent à l'extérieur et fournissent environ 31 millions de francs d'impôt, y compris ceux en séjour et ceux taxés pour des immeubles. Sur ce nombre, l'impôt sur le revenu et la fortune concerne 2'200 indépendants pour un total d'un peu plus de 17 millions.

Par contre, le flux net des travailleurs salariés pénétrant à Lausanne, suivant les données de l'an 2000, dépasse de 25'500 le nombre de ceux qui, habitant Lausanne, travaillent à l'extérieur.

Même en admettant que l'indépendant rapporte en moyenne deux fois plus d'impôt que le salarié, ce qui est une hypothèse extrême, ces salariés paieraient potentiellement 100 millions d'impôt par année s'ils habitaient Lausanne.

Une répartition 50/50 (moitié au domicile, moitié au lieu de travail) rapporterait à Lausanne 35 à 40 millions de plus par année que le système actuel.

Même une répartition 2/3 – 1/3 rapporterait encore une vingtaine de millions de plus qu'aujourd'hui en conservant l'hypothèse extrême et peu vraisemblable que l'indépendant paierait deux fois plus d'impôts en moyenne que le salarié.

9.2 Mesures parafiscales

9.2.1 Péréquation intercommunale

Instaurée dès 2001, la péréquation intercommunale prélève l'équivalent de 13 points du taux d'imposition de chaque commune et le redistribue en fonction de divers critères. Conçue à l'origine pour être quasiment neutre pour Lausanne, elle rapporte aujourd'hui un peu plus de 3 millions par an.

Il est fortement question de passer à 16 points du taux d'imposition dès 2004, ce qui entraînerait une recette d'un peu moins de 1 million pour Lausanne.

9.2.2 Etacom et bascule des impôts

Dans le cadre d'une nouvelle répartition des tâches entre canton et communes, le domaine de l'enseignement à l'exception des bâtiments scolaires ainsi que diverses autres tâches de moindre importance seront transférées à l'État, au minimum quant au financement, dès le début de 2004.

Etacom s'est étalée sur plusieurs années avec trois trains de mesures. Pendant cette période transitoire, les charges à transférer ont été comptabilisées dans un compte de régulation. Celui-ci, calculé en francs par habitant, a progressivement grossi pour atteindre un peu moins de 700 francs par habitant.

Dans les faits, l'État encaisse un peu moins de 700 francs par habitant auprès des communes et paie d'ores et déjà toutes les tâches qui lui sont attribuées par les trains de mesure. Ce système transitoire défavorise les communes dont le revenu d'impôt par habitant est faible et favorise les communes dont le revenu d'impôt par habitant est important.

À l'inverse, la bascule des points d'impôt se fait sur d'autres principes. Pour chaque commune, l'on admet que les revenus doivent être identiques avant et après la bascule. Ce sont entre 22 et 23 points d'impôt qui devraient passer à l'État dont le taux 2004 sera compris entre 151 et 152. Or, 22 à 23 points cantonaux (moyenne cantonale) correspondent à 40 points communaux dans certaines communes et moins de 10 points dans d'autres.

La bascule a pour effet une baisse du taux d'imposition dans les communes à faible revenu fiscal et une hausse dans les communes à fort revenu fiscal. Ce système résout une bonne partie des inéquités fiscales dans notre canton à l'exception notoire de la ville de Lausanne et, régionalement, des villes-centre. En effet, Lausanne a encore d'assez bons revenus fiscaux, malgré les comptes 2002. Elle est par contre chargée en tâches exceptionnelles comme déjà démontré. Le tableau 3 de la page 13 met en évidence une partie importante du problème lié aux subventions.

Les communes-centre, parmi lesquelles il faut compter Prilly et Renens qui vont devoir remonter leur taux après la bascule des impôts, utilisent environ 8 points d'impôts pour des subventions qui profitent en général à toute la région et auront après la bascule des taux d'imposition qui seront souvent 5 à 6 points au dessus de leurs voisines. Lausanne, capitale du canton et super ville-centre, consacre 18 points du taux d'imposition au secteur subventions, les autres communes consacrent en moyenne 3 points du taux d'imposition au secteur subventions alors que leurs habitants profitent de la grande majorité des prestations.

L'écart entre 18 points et 3 points représente, à peu de chose près, la différence entre le taux d'imposition lausannois en 2004 et celui de la grande majorité des communes voisines.

Etacom ne résoud pas ce problème, un train de mesures devrait être pris d'ici 2005 ou 2006 pour parachever le processus; il comprend Police 2000, le problème des villes-centre, les transports scolaires dans l'arrière pays et la péréquation sociale.

Outre cette problématique, les tâches de ville-centre peuvent entraîner en raisons des tâches, des surcoûts.

Lausanne, dans la comparaison faite, suivant le modèle de Renens, avec 21 employés par 1'000 habitants mais des services industriels, et Vevey avec plus de 16 employés par 1'000 habitants se retrouvent avec un taux haut après la bascule, mais Lausanne a en plus un déficit qui a atteint 70 millions en 2002.

Tableau 10

Région lausannoise et villes
Taux annuité canton + communes 2004

Villes	2003	2004
Lausanne	234.0	234.0
Renens	233.0	221.2
Pully	214.0	220.3
Prilly	229.0	223.5
Ecublens	218.0	211.7
Epalinges	219.0	218.7
Chavannes	251.0	236.2
Crissier	224.0	222.2
Le Mont	214.0	216.5
Lutry	210.5	214.5
Savigny	224.0	221.5
Paudex	202.0	212.4
St-Sulpice	189.0	200.9
Belmont	227.0	226.9
Cheseaux	229.0	225.6
Romanel	212.0	206.1
Jouxens	219.0	223.2
Bussigny	221.0	218.7
Nyon	215.0	215.2
Gland	209.0	204.8
Morges	224.0	221.9
Vevey	229.0	230.2
Yverdon	237.0	226.0
Montreux	231.0	225.3
La Tour-de-Peilz	219.0	220.9

10. Analyse et mesures

L'analyse du bilan financier de la ville de Lausanne montre que la situation n'est pas encore grave. Néanmoins, de très mauvais comptes 2002 dus essentiellement à la plongée observée partout en Suisse et dans le monde du secteur des banques et des assurances, qui constituent une part importante de l'impôt sur les personnes morales à Lausanne, est inquiétante. Les reports de charges effectués par l'État ainsi que des menaces de nouvelles actions dans cette direction alliées à quelques initiatives ou démarches visant à priver la Ville de certaines recettes renforcent ces sources de préoccupation. La Municipalité ne peut pas se croiser les bras et attendre avec fatalisme que d'ici 5 à 10 ans notre situation devienne inextricable.

La première mesure urgente est de faire enfin reconnaître les tâches de ville-centre par le canton et la région afin que des solutions du type de celles qui existent à Berne, Zurich ou Genève soient introduites. La situation où Lausanne paie tout, qui a largement été démontrée dans ce préavis, n'est plus tenable. Ceci d'autant plus que la situation sociale lausannoise tend à dégrader constamment le tissu fiscal de la cité. 40 % des cas de l'ASV et du RMR à Lausanne, montrent que sans mesure de soutien régional et sans

un certain nombre de changements de cap faisant prendre de manière plus harmonieuse en charge par l'agglomération ou le canton les problèmes précédents, y compris dans l'habitat, la situation fiscale lausannoise s'améliorera nettement moins que celle du reste du canton en cas de reprise économique. Cette concentration urbaine, aggravée par les tâches régionales que nous payons créera tôt ou tard une capitale du canton de Vaud incapable de faire face à ses obligations.

Il est donc indispensable que ces prochaines années le problème des tâches exceptionnelles des villes-centre et des concentrations des plus pauvres dans lesdites villes-centre soient pris en compte dans les dispositifs cantonaux avant que le système n'implose avec des conséquences catastrophiques pour l'économie de la commune, du canton et de la région.

Tout ce qui précède démontre que globalement Lausanne est pénalisée par ses tâches de ville-centre dans une fourchette variant entre 55 et 90 millions de francs, auquel il faut ajouter le désavantage créé par le système fiscal actuel.

Dans quelques domaines (eau), un rendement plus normal des placements de la Ville devra être recherché même si ce genre de raisonnement semble très difficile à faire partager au délégué à la surveillance des prix. Ici ou là, les émoluments perçus pour diverses prestations devront également être analysés pour examiner leur adéquation aux prestations effectivement fournies.

Ce n'est qu'en fonction des résultats qui seront obtenus autour de la nouvelle dynamique cantonale et des réflexions sur les tâches de ville-centre et de leur financement que notre capacité à agir au niveau actuel ou à un moindre niveau ces prochaines années pourra être défini. Tout montre que le canton n'arrivera pas, même avec de la bonne volonté, à résoudre ce problème avant le 1^{er} janvier 2006 au plus tôt. Une année de délai n'est pas complètement inconcevable. Pendant cette période transitoire, un plan à court terme comprenant des mesures sur les charges en personnel devra être élaboré par la Municipalité en parallèle à la confection du budget pour l'année 2004, ceci afin d'éviter une dégradation financière continue dans cette période qui pourrait créer certains facteurs d'irréversibilité. Si, à moyen terme, suite à un redémarrage économique et à la reconnaissance des tâches que nous effectuons pour toute la région et que nous sommes de plus en plus dans l'impossibilité de financer, le budget tend à devenir rééquilibré puis bénéficiaire, il y aura alors lieu de mettre en pratique le remboursement du découvert, voire de la totalité de la dette, suivant le modèle du tableau 7.

11. Modification du règlement du fonds pour le développement durable

Le service financier aussi bien que l'unité d'évaluation et de conseils n'ont jamais disposé de budget significatif pour entreprendre des études visant à l'amélioration de la situation financière de la Ville ou à une meilleure efficacité dans telle ou telle activité de l'administration. Il est nécessaire de pouvoir utiliser pour quelques études relevant de ce qui précède le fonds pour le développement durable. Aussi, deux conclusions nouvelles sont-elles proposées

- o) des études concernant une meilleure répartition financière des tâches entre la commune et le canton, ainsi qu'entre la commune et l'agglomération;
- p) des études visant à améliorer l'efficacité de l'administration ainsi qu'à analyser diverses prestations sous l'angle de leur coût et de leur utilité.

12. Résumé des intentions municipales

Pour faire face à la situation financière de la commune, la Municipalité prévoit d'agir principalement dans les domaines suivants :

- a) Reconnaissance des tâches de ville-centre et juste indemnisation des activités lausannoises profitant au canton ou à la région, ceci dans le cadre du train de mesures qui va faire suite à EtaCom.
- b) En cas d'impossibilité d'aboutir d'ici au maximum 3 ans pour le paquet précédent, abandon d'un certain nombre de prestations profitant à la région et/ou introduction systématique de tarifs indigènes et de tarifs beaucoup plus proches de la vérité des coûts pour les non-Lausannois.
- c) Traitement financier de Lausanne comparable à celui des autres communes dans le cadre de Police 2000.
- d) Juste indemnisation de l'État ou reprise des tâches par l'État dans les domaines où Lausanne paie à la place du canton ou est insuffisamment rémunérée pour des tâches effectuées pour le canton.
- e) Mesures visant à réduire le volume global des salaires, notamment par une révision des conditions à l'engagement, ceci en parallèle ou dans le cadre du budget 2004.
- f) Amélioration des recettes communales.
- g) Analyse des services communaux, visant en particulier à mettre en évidence les prestations et abandon éventuel de certaines d'entre elles.
- h) A plus long terme, mesures permettant au minimum de stabiliser voire d'améliorer le rendement fiscal lausannois (valeur du point d'impôt).

Enfin, si d'ici quelques années, grâce à l'ensemble des mesures prises et à un redémarrage économique, les comptes redevenaient bénéficiaires, mise en vigueur d'un plan de désendettement dans l'esprit du tableau 10.

L'ensemble de ces mesures ne postule pas l'abandon de toute nouvelle prestation ainsi que le démontre par exemple le plan de développement des garderies que vient de décider la Municipalité. Il postule néanmoins des choix extrêmement restrictifs ces prochaines années, concrètement le développement d'un nombre minimal de priorités avec, dans toute la mesure du possible, des compensations dans d'autres domaines.

13. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2003/26 de la Municipalité du 12 juin 2003;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'approuver les intentions de la Municipalité en matière de développement durable dans le domaine financier;
2. de modifier comme suit le règlement d'utilisation du Fonds communal pour le développement durable du 19 avril 2001 :

Art. 1^{er}

A

(...)

- o) des études concernant une meilleure répartition des tâches entre la commune et l'agglomération;
- p) des études visant à améliorer l'efficacité de l'administration ainsi qu'à analyser diverses prestations sous l'angle de leur coût et de leur utilité.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :

Daniel Brélaz

Le secrétaire :

François Pasche