

Lausanne, sa région et le Canton : la rançon de la centralité

Autor(en): **Cunha, Antonio / Piguet, Etienne**

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 2

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140133>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

LAUSANNE, SA REGION ET LE CANTON : LA RANÇON DE LA CENTRALITE

Antonio CUNHA
IREC Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
Etienne PIGUET
Institut de géographie, Université de Lausanne¹

1. Introduction

Deux axes essentiels portent le développement de Lausanne : l'axe centre-périphérie exprime la centralité économique, culturelle et politique de la capitale vaudoise et son influence sur les communes avoisinantes et l'arrière-pays; l'axe métropolitain longe le croissant lémanique et correspond à un mode d'urbanisation obéissant à des logiques d'interrégionalisation et d'internationalisation croissantes; il est structuré par une série de noyaux urbains de tailles inégales qui captent une grande partie des dynamiques économiques vaudoises et genevoises.

Ces deux axes dessinent un triangle à haut potentiel de développement dont la base est le ruban métropolitain du Léman et dont le sommet pointe en direction d'Yverdon et de Neuchâtel : c'est le "Triangle d'Azur"², région urbaine dont les solidarités fonctionnelles défient la logique des frontières communales et cantonales et qui semble, à l'échelle du pays tout entier être la seule zone capable de contrebalancer l'effet de polarisation du Triangle d'Or Bâle-Zurich-Olten. Lausanne en est le centre de gravité et le point de passage obligé. La ville-centre y a dessiné son bassin : une couronne constituée de 41 communes disposées dans un rayon de 15 à 20 km autour de l'agglomération lausannoise et où d'intenses migrations quotidiennes relient les espaces de résidence, de production, de consommation et de détente. Au-delà, s'étend une zone d'influence périurbaine aux limites plus floues, puis la Romandie, la Suisse et l'Europe.

Agglomération, région urbaine, boulevard métropolitain, pôle romand ou eurocité, toutes ces notions sont révélatrices d'un même phénomène : au-delà de l'identité juridique et administrative des unités communales et cantonales, continuent à se développer des entités territoriales fonctionnelles dont l'émergence est fondée sur l'effet combiné de processus spatiaux, économiques et démographiques.

¹ Cartographie : G. Clivaz & L. Dambo

² On consultera à ce sujet l'étude de G.-A. Cuendet, "Triangle d'Or et Triangle d'Azur" in Banque Hentsch, Bulletin trimestriel, mars 1985.

Produits de l'histoire, les découpages administratifs sont encore perçus par la population et les responsables politiques comme intangibles. Les dynamiques économiques des sociétés urbaines multiplient cependant les découplages fonctionnels entre les villes-centres et leurs champs d'influence. De nouveaux territoires émergent au-delà des limites communales et cantonales, leur articulation fonctionnelle est assurée par un accroissement de la motorisation et par la multiplication des réseaux territoriaux de maîtrise de la distance. Des chevauchements d'influence nouveaux et diffus se mettent en place appelant parfois à l'arbitrage difficile des experts, des hommes politiques et des citoyens. A l'échelle du développement local et régional, deux séries de questions, au moins, méritent alors d'être posées.

La première concerne la connaissance des coûts et de la taille critique des équipements "supra-communaux". Le pouvoir politique et les entreprises publiques font des investissements importants dans des infrastructures caractéristiques des lieux centraux, mais l'expansion suburbaine et périurbaine, la ségrégation spatiale des fonctions économiques, l'accroissement de la mobilité et les incidences spatiales du financement des grands équipements collectifs suscitent de plus en plus de questions sur le partage des coûts et des bénéfices de l'urbanité. Lausanne est aujourd'hui au coeur d'un vaste réseau d'organismes et de services qui assurent le fonctionnement de l'agglomération et de l'administration cantonale. Qui paie ? Qui ne paie pas, mais profite des avantages de la proximité et de l'accessibilité aux équipements collectifs ? Qui doit payer en somme le prix de la centralité ?

La seconde concerne les enjeux politiques locaux ou régionaux et les modalités de coopération entre les institutions qui se retrouvent sur les mêmes champs fonctionnels: quelles sont les perspectives d'évolution qui peuvent se dessiner dans le domaine des relations entre Lausanne et les communes suburbaines et périurbaines ? Comment articuler la dynamique de l'agglomération lausannoise aux potentialités différentes des régions vaudoises ? Les acteurs du développement local et régional doivent-ils se replier dans une attitude d'égoïsme socio-spatial ou doivent-ils chercher un partage des compétences, une coordination des actions et une péréquation équitable des coûts et des avantages au profit de tous ? Les "enjeux" de la relation complexe que Lausanne entretient avec les autres communes du canton ne sont pas forcément à somme nulle...

La première partie de cet article introduit cette discussion par un bref aperçu de la structure économique lausannoise et de ses articulations à l'échelle de l'agglomération, du canton et de la région métropolitaine. La seconde tente d'apporter quelques éléments de réponses aux questions posées.

2. Lausanne, l'agglomération et le canton : métropolisation, processus centre-périphérie et découplages fonctionnels

Plusieurs études permettent de rendre compte des principales lignes de force de l'évolution des structures de l'économie lausannoise et de décrire les modalités de

fonctionnement de la capitale vaudoise dans ses rapports avec l'agglomération, la région et le canton¹.

L'axe centre-périphérie définit la première composante structurelle de la dynamique des rapports entre Lausanne et les autres communes du canton. La métropolisation définit la deuxième; sans être totalement indépendante de la première, elle possède sa dynamique propre. Comment la décrire ?

2.1. L'axe métropolitain : Lausanne au centre du processus de métropolisation

La notion de métropolisation désigne un processus d'étalement du tissu urbain à partir d'une ou de plusieurs agglomérations urbaines. Les études de K. Lynch² montrent les structures et les formes multiples de la métropolisation : linéaire, étoilée, radio-concentrique, polynucléaire, innervante ou insulaire, en échiquier, etc. Avec Genève, l'agglomération lausannoise domine ce vaste ruban métropolitain polynucléaire qui s'étend, de manière quasiment continue, d'Annemasse à Villeneuve. Lausanne y occupe une position centrale à la croisée des deux grands axes autoroutiers du canton. La notion de métropolisation permet de mettre en évidence des structures socio-économiques. Elle se traduit, tout d'abord par des effets de localisation des entreprises et par une forte densité des liens économiques de tous ordres (commerciaux, marché du travail, financiers, sous-traitance, etc.) entre les principaux noyaux urbains. Plus exactement, la notion économique de métropole recouvre une série de phénomènes en étroite corrélation :

- localisation d'entreprises industrielles ou tertiaires de grande taille favorisant l'essaimage des salariés et la diffusion des innovations;
- présence d'un bassin de main-d'oeuvre capable de fournir une large diversité de métiers et de qualifications;
- importance de l'appareil universitaire de formation et de recherche ;
- multiplication autocentrée des interfaces entre les établissements d'enseignement supérieur, les laboratoires de recherche, les entreprises et les diverses institutions publiques ou privées animant le développement local;
- présence d'un aéroport et de réseaux de communication et de circulation facilitant les liaisons entre les entreprises et les autres acteurs de la vie économique;

¹ J. Campiche (1988) "L'emploi dans l'économie vaudoise", SCRIS, Lausanne; A. Cunha (1988) "L'économie lausannoise : évolution des structures économiques", OESES, Lausanne; J.-J. Schwartz (1989) "Analyse de certains problèmes de finances publiques dans le cadre de la CIURL, Rapport final", Université de Lausanne, ronéo; J. P. Danthine, J. C. Stucky (1990) "Relations économiques entre l'Etat de Vaud et la Commune de Lausanne", Université de Lausanne, ronéo; J.-P. Leresche et M. Bassand (1991) "Métropole lémanique, Une nouvelle dynamique", IREC - DA, EPFL, Lausanne.

² K. Lynch (1969) "L'image de la cité", Dunod, Paris.

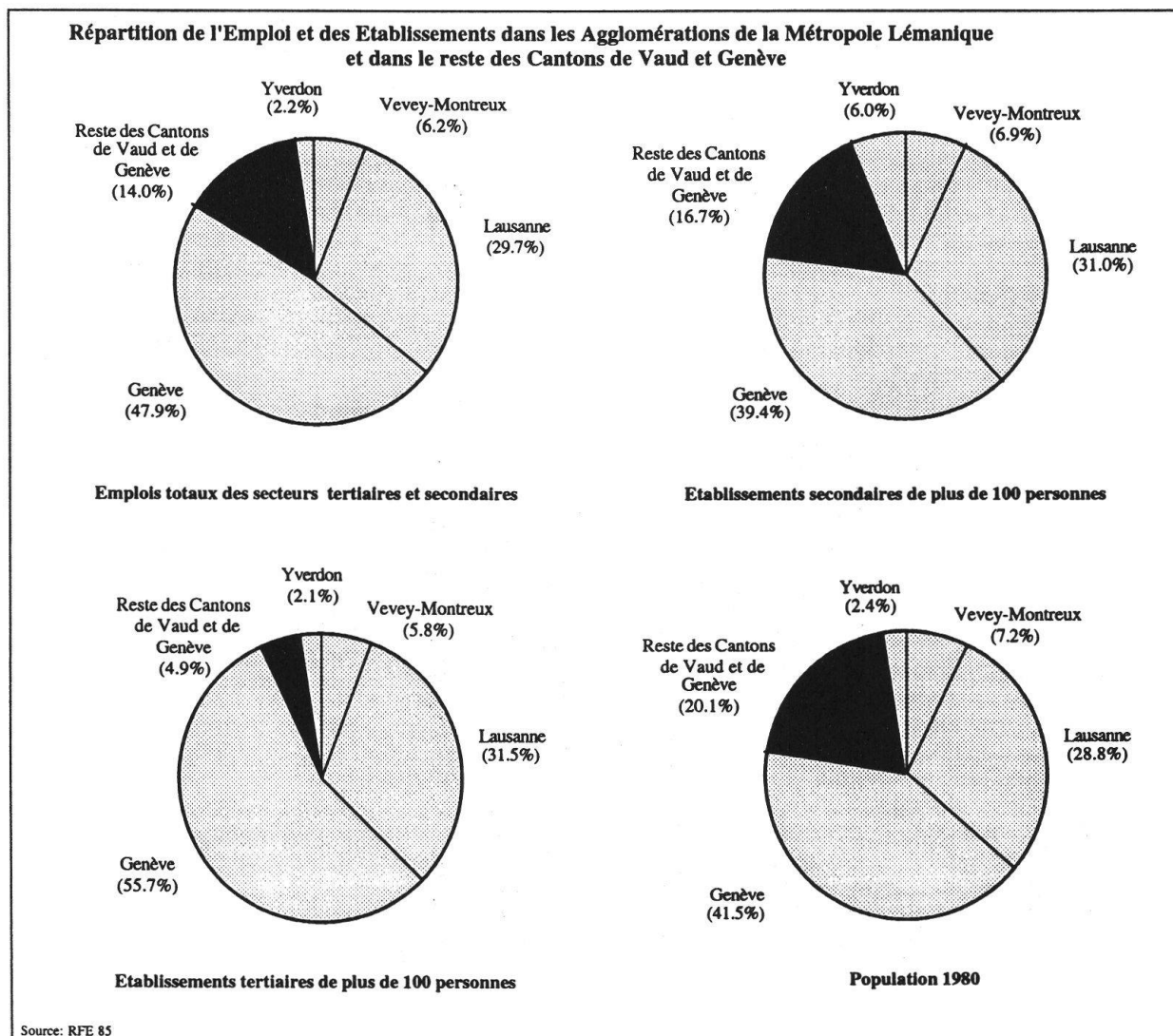
- structures de financement publiques ou privées jouant le jeu de l'aide au développement économique selon diverses modalités (équipements, capital-risque, terrains, etc.);
- existence d'un environnement technique et économique favorable au développement des échanges (systèmes de communication efficaces, mais aussi infrastructures d'accueil, salles de conférence, salons d'exposition, hôtels, etc.);
- présence d'associations ou d'organismes professionnels jouant un rôle actif de diffusion des innovations sur le plan local;
- action coordonnée des pouvoirs publics dans le développement de formes adaptées d'habitat, d'équipement, de loisirs, de politiques culturelles et d'environnement susceptibles de maîtriser les coûts sociaux de l'urbanisation et de promouvoir une meilleure qualité de vie.

Dans le cadre de cette article, il nous est impossible d'analyser la réalité du phénomène métropolitain selon toutes ses caractéristiques. Une réflexion sur les avantages de localisation de la région lémanique est actuellement en cours à l'IREC. En attendant les résultats de ce travail nous devons nous contenter des données issues du Recensement fédéral des entreprises 1985¹. Que révèlent-elles ?

2.1.1 La localisation des emplois et des établissements : une métropole bipolaire ?

Le Graphique 1 présente quelques caractéristiques de la métropole lémanique en terme d'emplois et d'établissements; on constate la sur-représentation marquée de la métropole en termes d'emplois totaux et de grandes entreprises, ce phénomène se manifeste principalement dans le secteur tertiaire.

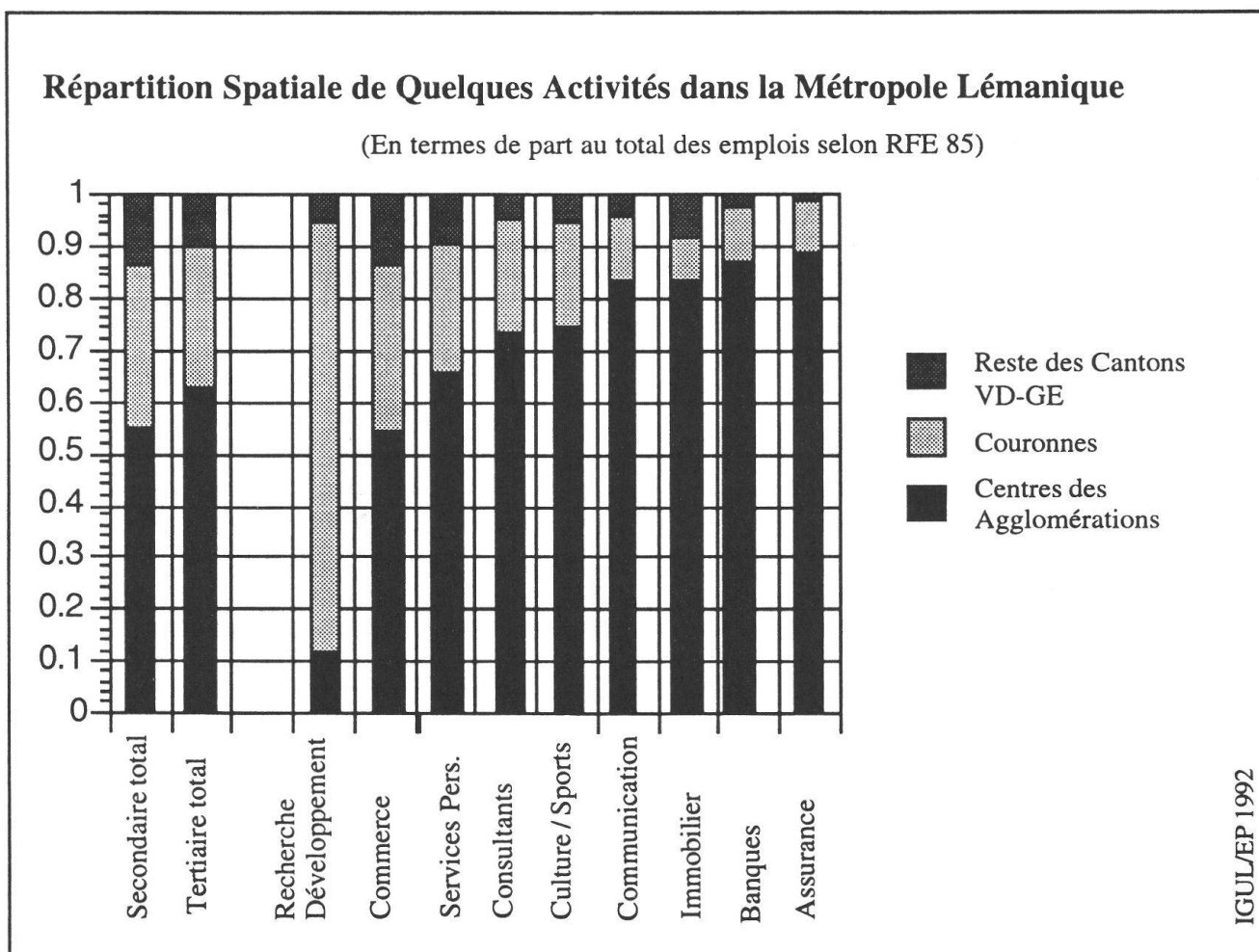
¹ Nous tenons à remercier vivement MM. J. Campiche et Y. Goël du SCRIS de nous avoir permis un accès rapide à ces données. Il est clair par ailleurs que les données 1985 peuvent paraître en décalage avec les changements conjoncturels récents. Cependant, nous avons tenu à étudier ici des relations structurelles entre des lieux et des activités; dont on sait qu'elles évoluent sur de longues périodes.



Graphique 1

L'idée de métropole appliquée à l'ensemble de l'espace lémanique révèle la coexistence de plusieurs modèles de croissance urbaine : Genève illustre le modèle de la concentration dite exogène les forces et les influx se situant au niveau européen et international; Lausanne, à l'opposée affiche un développement auto-centré, endogène à base locale et régionale. Vevey-Montreux et Yverdon, plus modestes dans leurs dimensions et moins pointues dans leurs spécialisations reproduisent la même dichotomie. L'importance des activités touristiques et le rôle de Nestlé dans l'économie de Vevey-Montreux donne à celle-ci une projection et des attaches externes que l'agglomération d'Yverdon ne possède pas.

Le graphique 2 présente une autre approche du phénomène de métropolisation : la répartition des types d'emplois révèle le processus d'affinage des centres urbains d'une part (spécialisation dans les services), le rôle spécifique des couronnes dans le découplage des fonctions de production d'autre part (la recherche et le développement en sont un bon exemple; la maximisation des interactions offerte par le centre ne leur étant pas utile, ces activités se redéplient vers la couronne proche).



Graphique 2

Enracinement régional d'un côté, liaison fonctionnelle à l'environnement inter-régional et international de l'autre : la réalité est une combinaison complexe de ces deux cas de figure. L'espace métropolitain lémanique se développe certes dans la double bipolarité des modèles de développement urbain mais aussi dans leur étroite complémentarité au sein du Triangle d'Azur.

2.1.2 Les liens de dépendance juridique entre les entreprises multi-établissements¹

Entreprise et établissement sont deux notions distinctes, selon l'Office fédéral de statistique. Un établissement est un lieu de travail géographiquement distinct dans lequel on produit, répare des biens ou fournit un service. Une entreprise comprend un seul ou plusieurs établissements liés juridiquement, l'un d'entre eux constituant l'établissement principal de l'entreprise, le ou les autres formant le ou les établissements secondaires.

L'analyse des liens juridiques entre établissements permet de mettre en évidence les articulations territoriales des réseaux d'entreprises. La dépendance juridique de chacune des agglomérations est définie en termes d'emplois localisés dans l'agglomération dépendant d'établissements principaux situés dans les autres agglomérations du sous-système métropolitain. Inversement, le contrôle juridique est défini par le nombre d'emplois localisés dans les autres agglomérations mais rattachés juridiquement à un établissement principal situé dans l'agglomération.

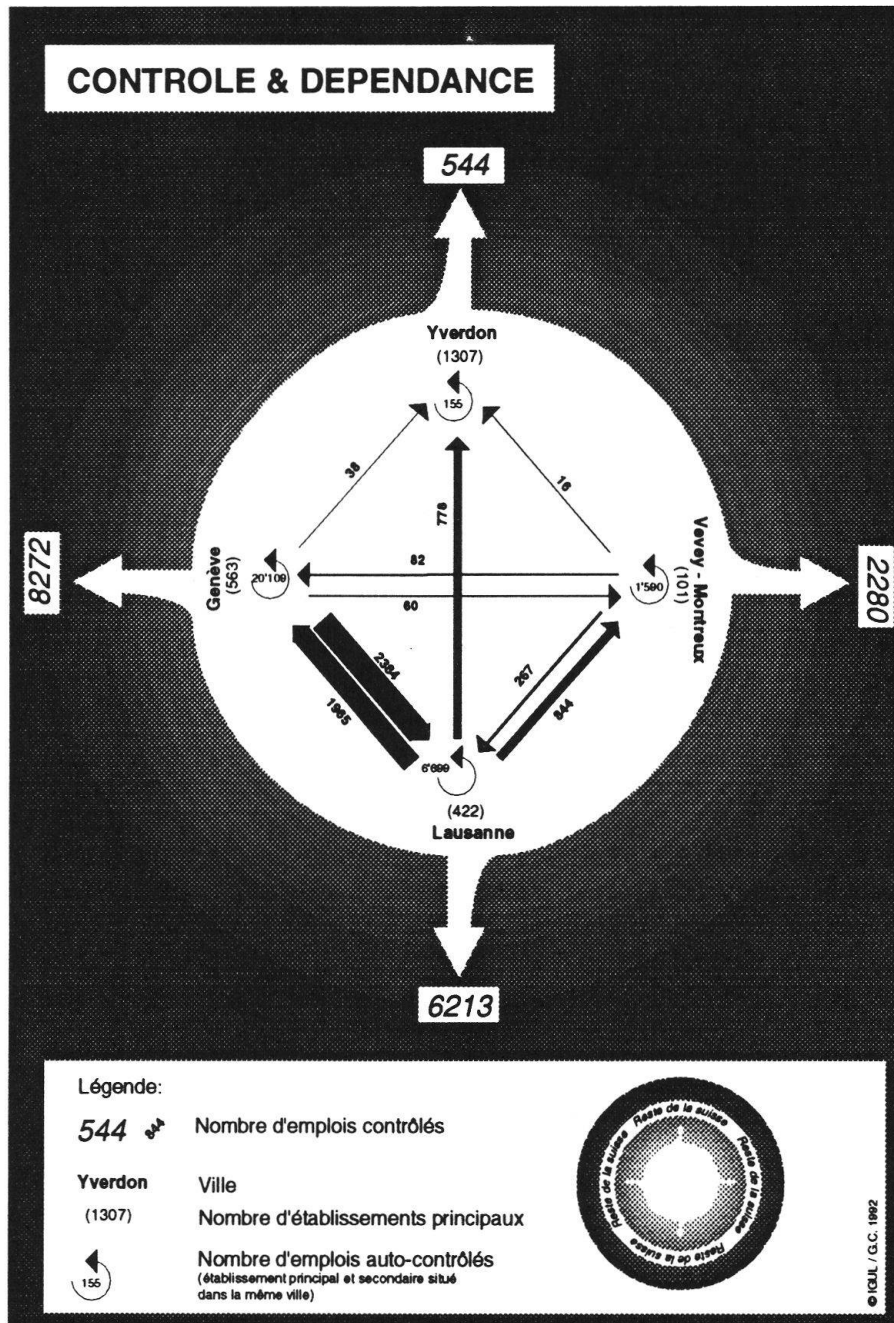
Globalement, et en termes d'emplois, Genève et Lausanne affichent un contrôle net positif; en revanche, Vevey-Montreux et Yverdon subissent l'emprise juridique des établissements lausannois et genevois. L'articulation de Lausanne au territoire lémanique apparaît à l'évidence : l'agglomération lausannoise possède le réseau de relations le plus dense avec les trois autres noyaux métropolitains.

Tableau 1 : Contrôle, dépendance et contrôle net des établissements et emplois des quatre noyaux métropolitains en 1985

Agglomération	Contrôle		Dépendance		Contrôle net
	Etablissements	Emplois	Etablissements	Emplois	Emplois
Genève	80	2472	82	2051	421
Lausanne	77	3591	79	2651	940
Vevey-Montreux	12	365	39	894	-529
Yverdon	0	0	29	832	-832

¹ M. Giuseppe Pini nous a fourni les données de ce chapitre, nous tenons ici à le remercier.

Le Graphique 3 montre l'anatomie des liens de dépendance entre les établissements principaux (tertiaires et industriels de plus de six emplois) et secondaires localisés dans les quatre pôles de l'arc métropolitain:



Graphique 3

Plusieurs points méritent d'être relevés :

- l'intensité des liens intra-agglomération, particulièrement à Genève;
- les articulations des quatre pôles à l'ensemble du pays sont en général plus intenses que leurs attaches au sous-système lémanique, ce qui est peut-être l'indice d'un processus de métropolisation encore en phase initiale;
- le rôle central que paraît jouer Lausanne dans le contexte métropolitain en dépit du potentiel d'attraction genevois.

Dans le contexte lémanique, l'importance de la région lausannoise s'explique par la présence d'atouts considérables :

- un réservoir de main-d'oeuvre recouvrant toutes les gammes de formation;
- des infrastructures de communication;
- des centres de formation dans toutes les disciplines et à tous les niveaux de formation ainsi que des instituts de recherche prestigieux;
- des industries de pointe (Bobst, Sapal, Castolin, Beyeler Machines, Fotolabo, Cilo, Logitech, Socapel, GBM Mecanic, Tesa, Baumgartner, Roth et Sauter, etc.);
- des établissements de grandes entreprises internationales (Nokia Maillefer, Kodak, Applied Research Laboratories, Institut de recherches Bosch, Silicon Graphics, Tetra Pak, Warner Electric, Grace Industrial Chemicals, Suprahards, etc.);
- des services de pointe diversifiés;
- des équipements d'accueil et des équipements culturels et sportifs qui tendent à devenir d'importants facteurs d'attractivité;
- une position géographique centrale en Romandie.

Manifestement la continuité de l'essor lausannois dépend de sa capacité à assurer et à renforcer la cohérence entre ces différents éléments par la multiplication des interfaces entre les entreprises, les établissements d'enseignement et les diverses structures d'accueil et de soutien, mais le développement de Lausanne ne peut se faire dans l'isolement. Le développement local ne peut se confondre avec la croissance localisée. Lausanne n'est qu'un élément du réseau urbain polycentrique qui structure la dynamique métropolitaine lémanique. Dans ce contexte la gestion urbaine prend peu à peu une nouvelle tournure : il ne s'agit plus de gérer un patrimoine mais des flux entre des zones fonctionnelles à haute densité d'interaction : la métropole, mais aussi l'agglomération, la région urbaine, le canton.

2.2. Le processus centre-périphérie

A l'échelle suisse le rôle économique des villes et des régions urbaines tend à se renforcer¹. Le cas vaudois n'échappe pas à ce constat général : Lausanne et l'agglomération lausannoise renforcent leurs positions à la fois en termes absolus et en termes qualitatifs.

2.2.1. Division spatiale du travail et développement inégal

La centralité économique lausannoise s'est construite tardivement. Les fibres du développement économique vaudois ont été d'abord, fragiles et latérales : l'exploitation du sel de Bex et les performances de l'horlogerie n'ont pas diffusé leur dynamisme au reste du canton. C'est finalement dans le processus d'implantation des condenseriers et des fabriques de chocolat parties de Vevey que se consolide la structure industrielle vaudoise du début du siècle : Bex, le Jura et Vevey en sont les trois pôles originels.

Partie de la périphérie vaudoise, l'industrie a gagné progressivement la ville², couplant ainsi la centralité économique à la centralité politique : Lausanne s'installe progressivement au coeur des trois pôles originels de l'économie vaudoise. Depuis le début du siècle la tendance générale est au renforcement du sud-ouest du canton, qu'en est-il aujourd'hui ?

Une étude, du Service Cantonal de recherche et d'information statistique³ fondée sur la comparaison des recensements de 1975 et 1985 permet de résumer les faits les plus marquants de l'évolution récente :

- l'économie vaudoise a créé près de 36'000 emplois entre 1975 et 1985. Cela lui confère un taux de croissance de 14.5% sur l'ensemble de la période;
- la création d'emplois s'est concentrée le long de l'arc lémanique, elle tend à confirmer l'hypothèse de métropole lémanique tout en mettant en évidence le déséquilibre centre-périphérie;
- le processus de tertiarisation engagé dans la décennie précédente s'est poursuivi : l'emploi industriel croît encore de 2.1%, mais la progression du tertiaire est beaucoup plus forte : 35'408 emplois, ce qui représente un accroissement de 25.7% (CH : 23.9%) les services financiers et les services aux entreprises connaissant l'accroissement d'emplois le plus élevé;
- entre 1975 et 1985, l'emploi manufacturier poursuit la régression amorcée au cours de la décennie précédente (17.9% de l'emploi total contre 22.3% en 1975). La

¹ A. Cunha, J.-B. Racine, A. Rossi (1992) "Changement structurel et évolution du réseau urbain suisse helvétique", FNRS, Berne (à paraître).

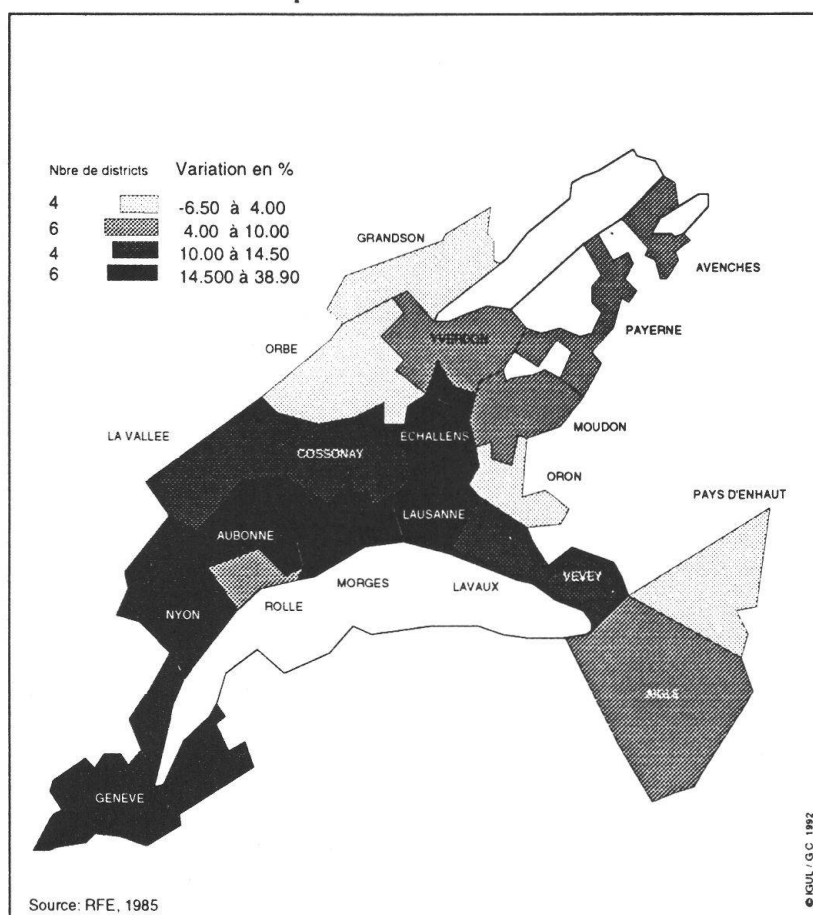
² Pour les détails de cette évolution, on se reportera à l'Encyclopédie Vaudoise, vol. 3, "Les artisans de la prospérité".

³ J. Campiche, op. cit.

baisse est toutefois inférieure à celle enregistrée durant la décennie précédente (-10.7%);

- globalement, le développement de l'emploi a favorisé les districts de Nyon et de Morges ainsi que ceux d'Aubonne, d'Echallens et de Lausanne. Tous les autres ont des évolutions moins dynamiques que la moyenne vaudoise (carte 1). Le taux d'accroissement des personnes occupées dans le district de Lausanne (+14.9%) est légèrement supérieur à la moyenne vaudoise (+14.5%). Nyon et Morges ont enregistré des taux de croissance élevés (38.9% et 31.7% respectivement) renforçant leur rôle de pôles secondaires. Dans les deux autres cas (Aubonne et Echallens) les variations relatives sont encore importantes (22.9% et 16.3%) mais en termes de variations absolues l'accroissement est relativement modeste : moins de 1'000 emplois. Sur la Côte, le district de Rolle est le seul qui a enregistré un taux de croissance inférieur à la moyenne cantonale.

Croissance relative des emplois 1975 - 1985



Carte 1

Au-delà de ces rythmes de croissance différents ce qui frappe c'est la tendance à la spécialisation spatiale des activités et des fonctions économiques (découplage fonctionnel).

La désindustrialisation atteint principalement les districts urbains. Cinq districts seulement enregistrent une faible augmentation de l'emploi manufacturier : Aigle, Oron, La Vallée, Aubonne et Nyon. La diminution enregistrée à Lausanne (-1'505 emplois) est importante : elle correspond à un tiers de la diminution de l'emploi manufacturier cantonal. Mais cette perte est largement compensée par la croissance des activités tertiaires les plus performantes.

L'expansion des services aux entreprises est plus forte dans les districts urbains. Parmi les 5'500 emplois gagnés par les services financiers (banques, assurances, affaires immobilières, location de biens mobiliers et crédit-bail) entre 1975 et 1985, 72.7% sont à mettre au profit du district de Lausanne. En 1985, près des trois quarts des personnes occupées dans les services financiers travaillent dans le district de Lausanne. Notons aussi que le district de Lausanne absorbe à lui seul près des trois cinquièmes de l'accroissement de l'emploi dans l'administration publique, alors que six districts vaudois (Aigle, Cossonay, Grandson, Oron, Pays-d'Enhaut et Rolle) sont en diminution relative et absolue. Le district de Lausanne regroupe 53% des emplois administratifs. Le poids du secteur public dans l'ensemble de l'emploi y est proche de 5 % alors qu'il est de 3.6 % pour l'ensemble du canton.

Comme le souligne J. Campiche¹, ces disparités tiennent au fait que la dimension de l'administration d'une commune ne croît pas en raison linéaire de la taille démographique. La concentration de la population sur un territoire donné entraîne en fait une amplification des tâches auxquelles sont confrontées les communes. Il est évident que la situation particulière du district de Lausanne tient aux multiples fonctions centrales remplies dans le chef-lieu dans les domaines de la santé, de l'enseignement, de l'administration, de la sécurité, des communications et des transports publics. Fondée sur la présence d'équipements publics desservant une vaste zone d'influence la centralité lausannoise est en pleine recomposition.

2.2.2. Centralité et dépendance économique

Dans ce domaine le principal constat du Service cantonal de recherche et d'information statistique ne fait que renforcer les tendances dégagées précédemment. En effet, le district de Lausanne absorbe à lui seul 61.1% des emplois vaudois dépendants d'un établissement principal situé dans un autre canton et 61.9% des emplois compris dans les établissements contrôlés par le Canton de Vaud dans le reste de la Suisse.

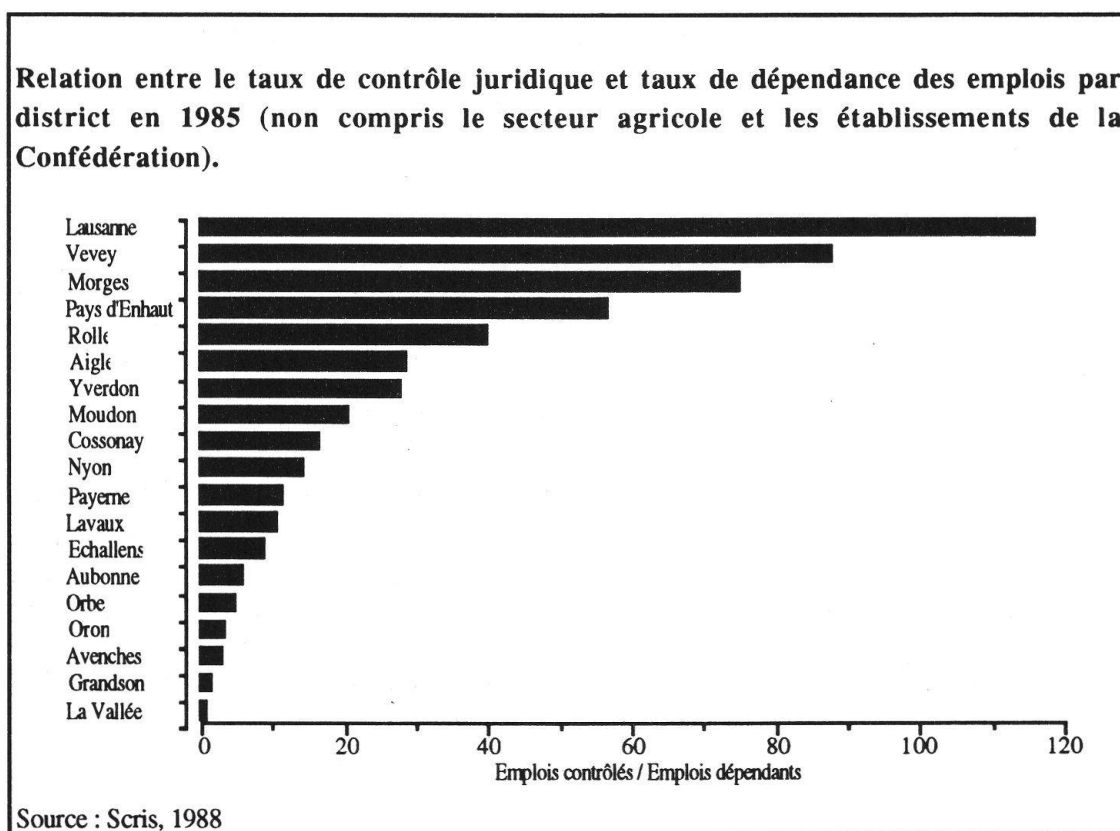
Ce résultat met en évidence l'importante position de relais de Lausanne qui assure ainsi la médiation entre l'économie cantonale et l'ensemble du pays : c'est à partir de Lausanne que le canton exerce son contrôle sur l'extérieur, mais c'est également dans la

¹ J. Campiche, op. cit.

région lausannoise que les autres cantons concentrent leur contrôle sur le canton de Vaud. Notons cependant que Lausanne contrôle 1.7 fois moins d'établissements (542) dans les autres cantons que ceux-ci n'en contrôlent à Lausanne (923).

A l'échelle cantonale la position de Lausanne est cependant toute autre : les établissements principaux du district de Lausanne contrôlent 12'182 emplois dans les dix-huit autres districts alors que ces derniers n'en contrôlaient que 2'163 dans le district de Lausanne. A l'exception de Lausanne, tous les districts vaudois sont plus dépendants que contrôleurs. C'est ce que montre le graphique 3. Il met également en évidence la bonne position de Morges et Vevey. En revanche, la position modeste de Nyon montre bien l'insertion prioritaire du district dans l'économie genevoise.

Relation entre le taux de contrôle juridique et taux de dépendance des emplois par district en 1985 (non compris le secteur agricole et les établissements de la Confédération).



Graphique 3

2.2.3. La nouvelle centralité lausannoise : désindustrialisation, tertiarisation sélective et périurbanisation

La division par district que nous avons utilisée jusqu'à présent s'avère peu efficace pour analyser le rôle et l'évolution spécifique de Lausanne en tant que région urbaine. L'échelle de la commune, de ses couronnes et de l'agglomération nous apporte de précieuses informations supplémentaires sur les évolutions en cours.

Dans le processus de polarisation de l'emploi autour du croissant lémanique, l'agglomération lausannoise joue de toute évidence un rôle essentiel. Depuis quelques années, sa situation économique est cependant perçue et présentée quasi rituellement comme grave. Qu'en est-il ?

Observons, tout d'abord, que le taux de croissance de l'emploi lausannois entre 1975 et 1985 (8%) a été légèrement plus faible que dans l'ensemble du canton (10%). Comme dans les autres agglomérations suisses, ce sont les couronnes¹ de l'agglomération qui progressent le plus rapidement (+19.3%) tandis que les communes situées à l'extérieur de l'agglomération lausannoise connaissent les taux de croissance les plus bas (+7.6%). Globalement, le processus de décentralisation de l'emploi reste donc cantonné dans les limites de l'agglomération qui gagne à elle seule 63.3% des emplois créés entre 1975 et 1985.

La répartition géographique de l'emploi en 1985 montre que Lausanne assume une part importante (43%) de l'activité tertiaire cantonale. De plus, la ville offre à elle seule 19% de l'emploi industriel du canton. Quant au rôle de l'agglomération lausannoise dans l'économie cantonale, il apparaît nettement lorsqu'on sait que 46.3% des emplois industriels et 61% des emplois tertiaires y sont localisés.

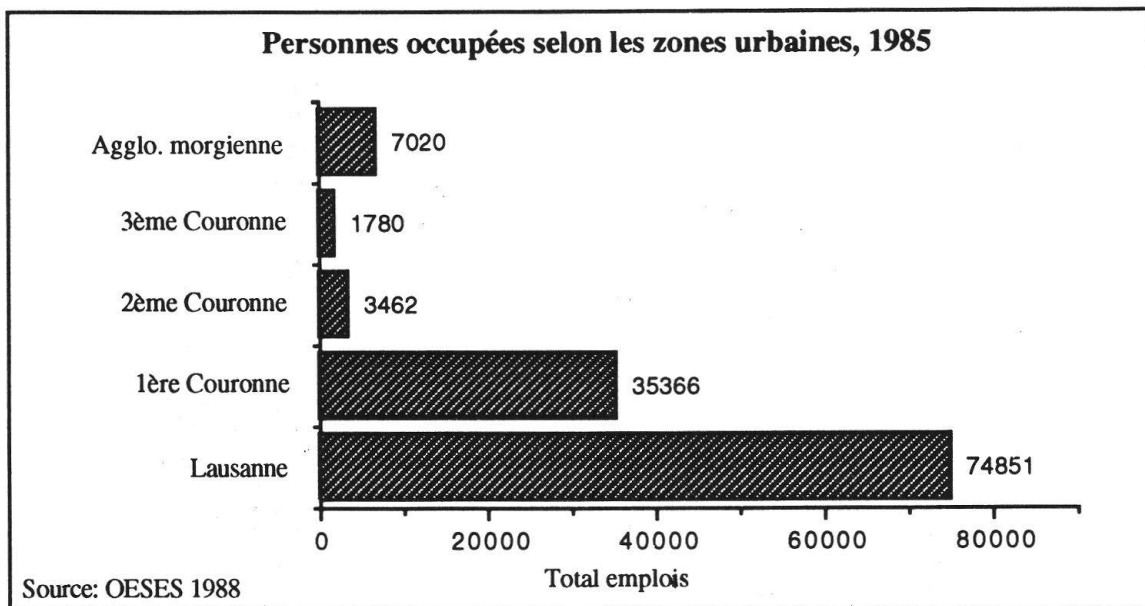
La distribution de l'emploi dans l'agglomération met en évidence deux faits principaux² :

- une forte concentration de l'emploi dans la ville de Lausanne et les 15 communes de la première couronne;
- une nette spécialisation des fonctions productives selon deux axes : l'axe est-ouest opposant les communes industrielles de l'Ouest lausannois et les communes résidentielles à spécialisation tertiaire de l'Est. L'axe centre-périphérie met en évidence les spécialisations du centre de l'agglomération dans les services aux entreprises.

Le graphique 4 illustre la répartition de l'emploi selon les cinq zones urbaines. Globalement la concentration des emplois diminue du centre à la périphérie.

¹ L'agglomération lausannoise est constituée par une zone centrale formée d'une commune-noyau (Lausanne) et de 41 communes périphériques que l'on peut regrouper en trois zones concentriques : les couronnes.

² Pour une description plus détaillée cf. A. Cunha (1988) Ville et agglomération de Lausanne : structures économiques, Office d'études socio-économiques et statistiques de la Ville de Lausanne.



Graphique 4

Sur les 122'479 emplois offerts dans l'agglomération 90% sont concentrés dans le sous-ensemble constitué par le noyau de l'agglomération et les 15 communes de la première couronne. En effet, la ville de Lausanne offre à elle seule 61.1% (74'851) des emplois et la 1ère couronne 28.9% (35'366). Loin derrière l'agglomération morgienne ne regroupe que 5.7% des emplois.

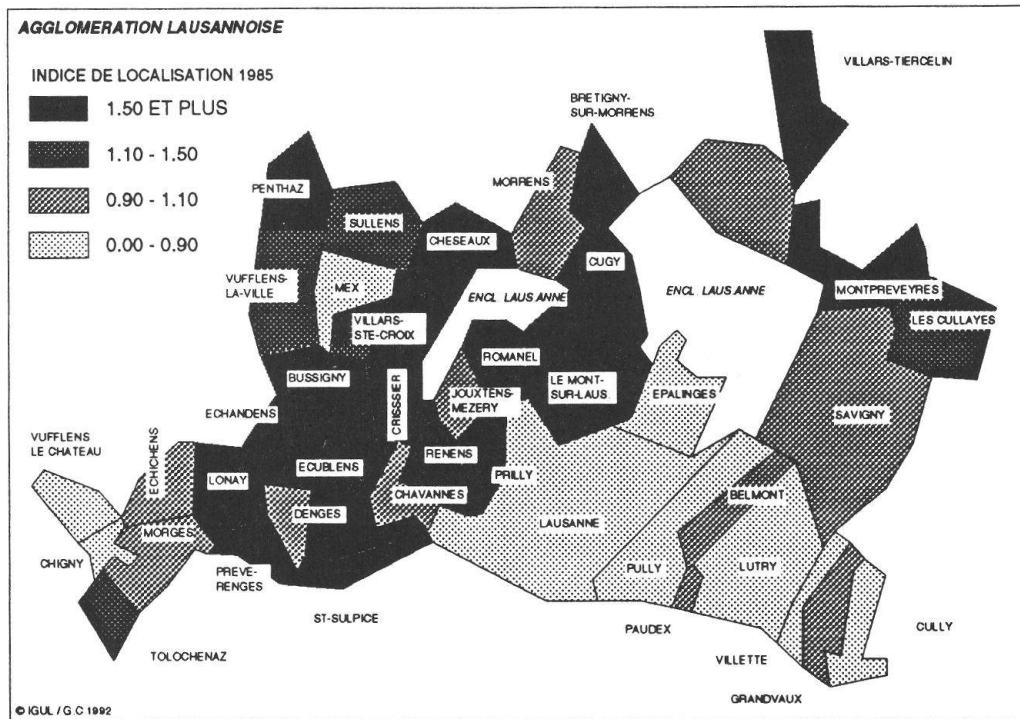
La concentration des emplois dans le noyau de l'agglomération varie suivant la nature des activités. Elle est très forte pour les activités tertiaires. L'activité industrielle de l'agglomération est plus ou moins également partagée entre le centre et la 1ère couronne.

L'essentiel de l'activité économique se déroule dans le centre et la 1ère couronne. En effet, les 16 communes de ces deux zones totalisent 91.7% de l'emploi tertiaire et 87.5% de l'emploi industriel. Ces deux chiffres tracent, sans aucune ambiguïté nous semble-t-il, les limites de la redistribution de l'emploi à l'intérieur de l'agglomération au cours des dernières décennies.

La carte qui suit illustre le phénomène de la spécialisation industrielle dans l'agglomération. Les trames foncées représentent les communes dont la part de l'emploi industriel dans l'emploi total de la commune est plus élevée que dans l'ensemble de l'agglomération¹.

¹ L'indicateur utilisé ici est un "indice de localisation" il s'agit du rapport entre la part d'un secteur dans une commune et la part du même secteur dans l'ensemble de l'agglomération. Lorsque on calcule la part d'un secteur à l'ensemble de l'emploi (industrie dans l'emploi total) on parle d'indice de localisation, lorsque on calcule la part d'un sous-secteur dans un secteur (services aux entreprises dans le tertiaire) on parle de quotient.

SPECIALISATION INDUSTRIELLE

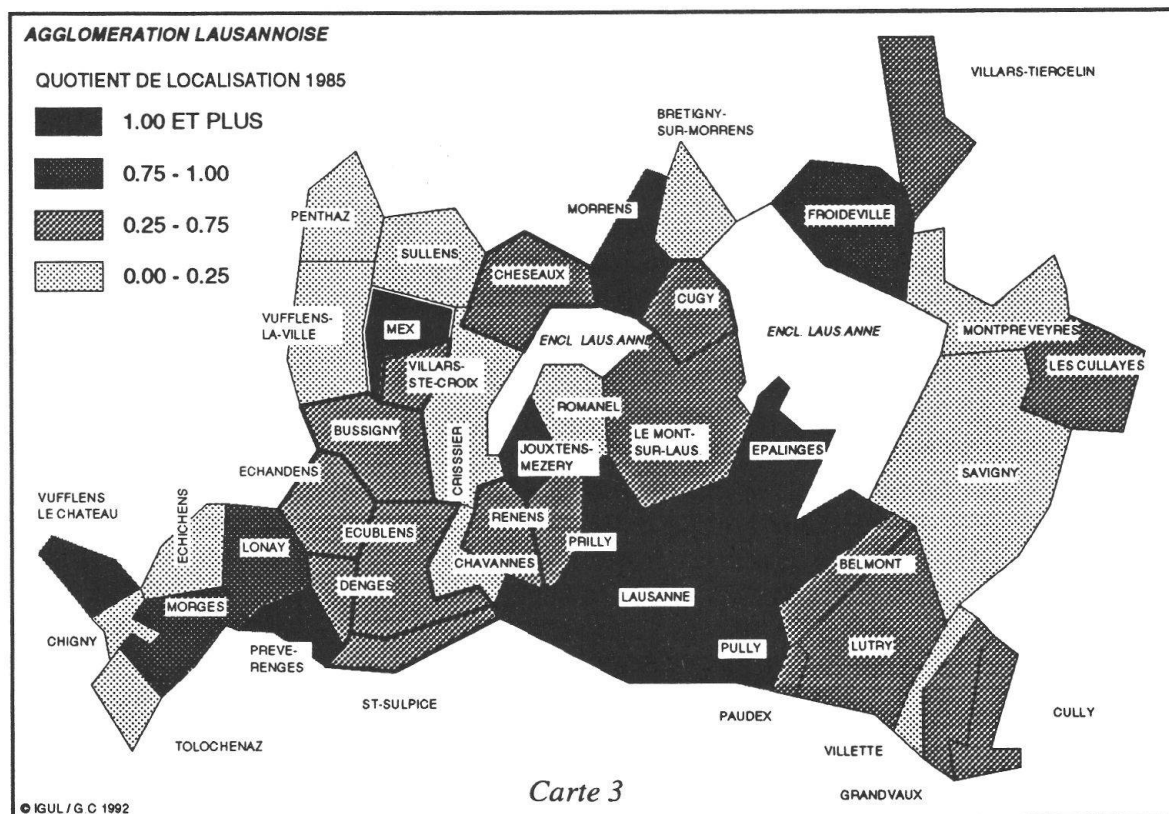


Carte 2

Au-delà de l'opposition entre le centre de l'agglomération, fortement tertiaisé, et les communes périphériques, plus ou moins industrialisées, le fait frappant est la coupure, entre le secteur Ouest de l'agglomération et le secteur Est. A l'Ouest d'une ligne Nord-Sud traversant les communes de Bretigny, de Cugy et du Mont-sur-Lausanne, 2/3 environ des communes de la périphérie lausannoise enregistrent des indices d'industrialisation supérieures à 1.5.

La carte suivante illustre les spécialisations dans le sous-secteur des services aux entreprises (banques, assurances, bureaux de consultation, services informatiques, recherche non-universitaire, intermédiaires de commerce, intermédiaires de transport, etc.). L'observation de la distribution de ces services ne révèle aucune surprise. Le centre de l'agglomération exerce un incontestable pouvoir d'attraction sur ces activités dont le fonctionnement dépend des contacts personnels et d'une qualification de haut niveau. Le quotient de localisation est de 1.2 à Lausanne, il chute immédiatement dans la 1ère couronne à des valeurs très basses (0.56), et il diminue encore dans la deuxième (0.42) et dans la troisième couronne (0.34).

LA SPECIALISATION DANS LES SERVICES AUX ENTREPRISES



En ce qui concerne le changement des structures économiques de la ville-centre les principaux constats peuvent être résumés de la manière suivante :

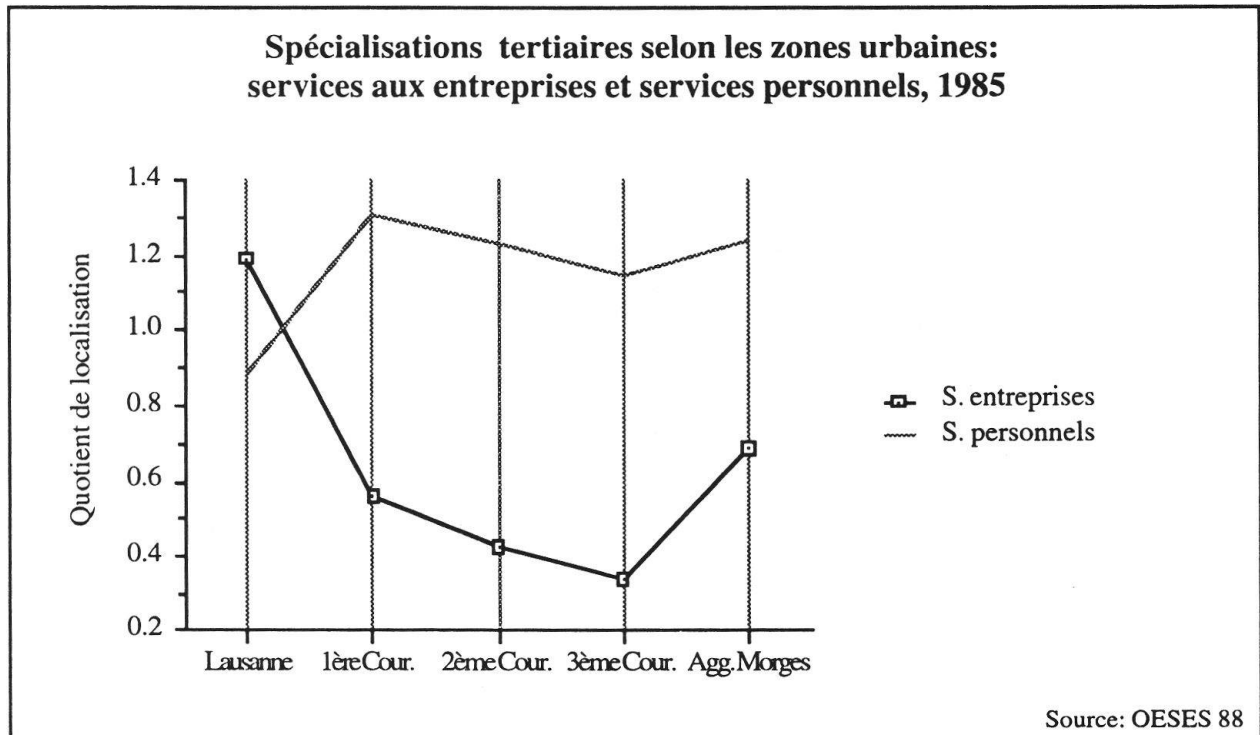
Premier constat : le secteur tertiaire, déjà dominant en 1975, a encore connu un développement significatif. Le secteur des services occupe une place largement dominante dans le tissu économique lausannois, aussi bien du point de vue des personnes employées (80.3% des emplois) que des établissements (86.2%).

Cependant cette tertiarisation a été sélective : la ville de Lausanne exerce une plus forte attraction sur les activités plus performantes, c'est-à-dire celles dont le fonctionnement dépend d'une main-d'oeuvre plus qualifiée et d'une information de haut niveau (banques, services financiers, bureaux de consultation, etc.).

La répartition de l'emploi tertiaire donne de la ville de Lausanne bien autre chose que l'image stéréotypée d'une ville à vocation touristique. Si les branches touristiques gardent une influence non négligeable aussi bien en termes d'emploi qu'en termes de valeur ajoutée¹, la branche "bureaux de consultation, services informatiques et services

¹ A. Cunha, N. Gigon (1992) "Tourisme et économie dans la région lausannoise : estimation des incidences économiques du tourisme", OESES, Lausanne.

commerciaux" apparaît classée en troisième position, certes suivie par la "restauration/hébergement", mais aussi par les "banques et sociétés financières". Autant de branches produisant des services qui tendent à jouer un rôle de plus en plus important dans la dynamique économique. Le graphique 5 montre le résultat du processus de tertiarisation sélective dans l'agglomération : le processus d'affinage du centre apparaît à l'évidence.



Graphique 5

Deuxième constat : la tertiarisation de l'appareil productif va de pair avec un processus de désindustrialisation sélectif lui aussi. Paradoxalement, la "grande victime" de la transformation structurelle du centre de l'agglomération n'est cependant pas l'industrie, mais le commerce de détail. Celui-ci enregistre une perte de 2153 emplois entre 1975 et 1985, autrement dit une diminution deux fois et demi supérieure au total des pertes industrielles.

Globalement, il apparaît légitime de conclure que l'économie lausannoise a évolué de manière positive tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif. En fait, la capitale vaudoise tend, de plus en plus, à regrouper des activités tertiaires spécialisées qui desservent une vaste zone dépassant les limites de l'agglomération et même du canton. Entre 1975 et 1985, Lausanne a encore renforcé son rôle régional réussissant à attirer vers elle une part non négligeable des emplois créés dans le canton. Cependant, ce rôle pose des problèmes majeurs : les enjeux économiques de la centralité sont multiples.

3. Les enjeux de la centralité lausannoise : spécialisations économiques, découplages fonctionnels et externalités spatiales

Selon la définition du Larousse, l'enjeu est la somme engagée dans un jeu et qui doit revenir au gagnant. Les enjeux mettent en mouvement des acteurs; leurs décisions et leurs actes, voire leurs stratégies, ont pour objectif de résoudre l'engagement. Utilisée par les organisateurs de ce colloque pour prendre la mesure de la dynamique économique lausannoise dans ses rapports avec la région, la notion d'enjeux est beaucoup plus qu'une métaphore. Elle est pertinente pour expliciter l'emboîtement des différents sous-systèmes territoriaux vaudois dans leurs articulations et dans leurs états de tension avec la capitale cantonale.

Poser la centralité comme un ensemble complexe d'enjeux revient en fait à mettre en évidence les liens qui se tissent et les flux qui s'établissent au gré des interdépendances spatiales entre les acteurs et leurs dispositifs d'action économique, politique et culturelle.

Schématiquement, les enjeux économiques de la centralité lausannoise sont de trois types, chacun ayant sa propre échelle de pertinence : la ville de Lausanne, l'agglomération et la région urbaine, le canton :

- le premier touche le fonctionnement de la ville de Lausanne en tant que lieu de localisation privilégié des activités économiques; comme toutes les grandes villes, Lausanne se trouve à la fois dans la nécessité d'augmenter sa productivité en investissant dans les équipements collectifs de la centralité et dans l'obligation de maîtriser les déséconomies d'agglomération. Quel est le prix que Lausanne doit payer pour sa centralité ? Les communes suburbaines et périurbaines sont directement concernées par la réponse lausannoise à cette question.
- le deuxième prolonge le précédent; il concerne le rapport entre Lausanne et les communes de la banlieue suburbaine, voire périurbaine. L'origine du mot banlieue, territoire situé à une lieue de la ville et soumis à son ordre ("ban") est ici équivoque. La relation de subordination est tout à fait étrangère à la réalité d'un pays où l'autonomie communale est précieusement protégée. Il reste qu'une certaine suprématie de la ville-centre en matière d'équipements et de services publics apparaît, ne serait-ce que sur le plan strictement quantitatif. La portée de ces équipements centraux dépasse souvent les découpages administratifs; se pose alors le problème des externalités géographiques. Comment assurer le financement des équipements collectifs dont la portée dépasse les frontières communales ? Comment répartir les coûts de la centralité ?
- le troisième concerne les rapports entre l'essor lausannois et le développement inégal des régions du canton : le développement de la région lausannoise se fait-il au détriment du reste du canton ?

3.1. Premier enjeu : accroître la productivité urbaine, maîtriser les effets d'agglomération négatifs, financer les équipements de la centralité

Le premier enjeu opère selon trois axes distincts mais étroitement complémentaires que nous avons décrit précédemment : le renouvellement des structures économiques du centre, sa spécialisation dans les activités tertiaires de gestion économique et la concentration des équipements de commandement à distance.

Les enjeux de la localisation centrale sont bien connus : dans une aire urbaine en pleine extension une position centrale présente pour certaines entreprises des avantages incontestables, matériels (contacts aisés, communications faciles, etc.) et symboliques (adresses prestigieuses, proximité des lieux symboliques de l'exercice du pouvoir, etc.) que le concept d'économies d'agglomération¹ permet de décrire aisément. Mais la gestion des enjeux que représentent ces économies pose aujourd'hui deux problèmes majeures : le premier est celui de la maîtrise des coûts de l'agglomération; le deuxième, est celui du financement des services municipaux. L'explicitation de ces enjeux nous impose la discipline de quelques définitions préalables.

La centralité offre un surplus de localisation qui peut être décrit par deux notions simples :

- des économies de localisation externes à l'entreprise, mais internes au secteur d'activité (ex. pour le commerce de détail, la rue de l'Alle ou la rue de Bourg);
- des économies d'urbanisation, externes à l'entreprise comme au secteur (dimension du marché, marché du travail, infrastructures collectives, accessibilité, connectivité, etc.).

A. Pred, voit dans la croissance des villes un processus de rétroaction systémique reposant sur les économies d'agglomération, les effets multiplicateurs de l'investissement des entreprises et la création et l'adoption d'innovations engendrant un processus sans cesse relancé par le progrès technique².

En même temps, l'utilisation intensive de l'espace central est à l'origine de coûts d'agglomération, c'est-à-dire de nuisances et d'inconvénients de toutes sortes, liés à la proximité des agents ou à la dimension des groupes. Ces coûts peuvent être répartis en trois catégories principales³ :

- les coûts personnels ou déséconomies externes d'agglomération (congestion, pollution sonore, pollution de l'air, pertes de temps, etc.);

¹ Jean Remy (1966) "La ville: phénomène économique", Bruxelles, Vie Ouvrière.

² A. Pred (1977) "City-Systems in Advanced Economies : Post Growth, Present Process and Future Development Options", Hutchinson, Londres.

³ Claude Jeanrenaud (1975) "Organisation de l'espace, effets externes et dépenses publiques", Université de Neuchâtel, Série économie nationale, Neuchâtel. Cf. aussi : D. Achour et G. Divay (1985) "Les coûts d'habitat : un critère d'urbanisme ?" INRS - Urbanisation, Univ. Québec; Ph. Aydalot (1985) "Economie régionale et urbaine", Economica, Paris.

- les coûts fonciers : il existe une hiérarchie des usages du sol; les activités à forte demande de centralité (activités tertiaires rares, activités quaternaires) définissent un prix directeur à partir duquel se fixent les prix des autres usages du sol; la dégressivité des coûts fonciers (du centre à la périphérie) découlerait en fait des prix que les uns et les autres sont prêts à payer pour le maintien à leur profit des bénéfices de la centralité. Ces éléments de rente peuvent donc occasionner une hausse du coût de la vie pour le consommateur et du coût des facteurs pour l'entrepreneur pouvant se traduire par des relocalisations successives;
- les coûts d'équipement et de fonctionnement de la ville. Ils sont liés à deux facteurs principaux : les dépenses effectuées par les collectivités publiques pour agir sur la qualité des services et contrôler les situations d'encombrement ou de nuisances spécifiques d'abord; les déséconomies d'échelle dans la production des services publics ensuite. Les premières sont des dépenses liées à la maîtrise des coûts personnels ou déséconomies d'agglomération, les deuxièmes dépendent du niveau des services.

Les deux principaux problèmes posés par la combinaison de ces effets d'agglomération, la répartition des avantages/coûts d'agglomération entre producteurs et habitants et le financement des services collectifs sont directement liés à une autre problématique: celle des externalités géographiques.

3.1.1 La répartition des avantages/coûts d'agglomération

On constate que les fonctions de coûts et d'avantages d'agglomération peuvent connaître des évolutions asymétriques. On en déduit généralement que les économies nettes d'agglomération n'augmentent pas indéfiniment et qu'elles peuvent même devenir négatives au-delà d'un seuil donné. Il semblerait alors logique qu'une mobilité redistributive apparaisse à l'approche d'un seuil critique sans doute difficile à établir empiriquement. Cette mobilité redistributive aurait comme effet évident de rejeter hors du centre les entreprises ou les ménages les plus touchés par la hausse des coûts d'agglomération. Comme le souligne Claude Jeanrenaud¹, le rejet ne serait pas un phénomène instantané, mais un processus sélectif et échelonné dans le temps.

Pour aboutir à la conclusion d'une mobilité redistributive, il faut associer la localisation des ménages et des entreprises à un processus de marché satisfaisant à deux conditions :

- identité des critères de choix de localisation des entrepreneurs et des ménages;
- équirépartition des coûts et des avantages d'agglomération entre entrepreneurs et ménages.

¹ Claude Jeanrenaud, op. cit.

Or, comme le relève Jean Remy¹, il n'est pas sûr, *a priori*, qu'il y ait concordance entre les avantages que la ville fournit aux deux groupes d'agents : chacun pourrait avoir des exigences différentes concernant les modes de concentration et la dimension satisfaisante de la ville. On peut admettre que l'entrepreneur est avant tout un disjoncteur de coûts : les coûts d'agglomération qui ne se traduisent pas pour lui par une charge monétaire directe (bruit, pollution de l'air, etc.) ne sont pas censés influencer son comportement. En revanche, ces coûts d'agglomération influencent directement la qualité de vie des ménages. En d'autres termes, "l'optimum du producteur" ne coïnciderait qu'exceptionnellement avec "l'optimum du consommateur". Si ces hypothèses sont légitimes il en découlerait deux conséquences immédiates :

- en l'absence de mécanismes régulateurs, la production de déséconomies d'agglomération dans le centre pourrait se prolonger au-delà d'un seuil compatible avec l'amélioration de la qualité de vie des individus;
- pour autant que ce soient les producteurs qui prennent la décision primaire de localisation, les ménages adaptant leur comportement aux offres d'emploi, le fonctionnement des mécanismes de rejet en condition de non-concordance des critères de choix pourrait provoquer des différenciations spatiales non-désirables: poids écrasant de la ville au centre et ségrégation des fonctions économiques et résidentielles à l'échelle de l'agglomération ou de la région urbaine par exemple.

La périurbanisation² lausannoise est une des expressions de ce phénomène et une des composantes de la relation que la ville-centre entretient avec d'autres communes du canton : à terme les populations les plus mobiles, les plus maîtresses de leur localisation, en général les plus aisées, vont quitter la ville pour se diriger vers des zones qui échappent aux différentes nuisances, le reflux des populations aisées du centre réduit d'autant les ressources fiscales dans le même temps qu'il accentue le besoin d'une intervention financière des zones centrales.

En l'absence d'une régulation par le marché, il appartient aux pouvoirs locaux de maîtriser des situations indésirables du point de vue collectif, de rechercher le difficile équilibre entre croissance de l'emploi, concentration des activités et qualité de vie. La réponse pourrait bien se trouver dans la mise en place d'une stratégie locale de croissance qualitative³. L'offre de services collectifs est une des composantes de cette stratégie. Mais toute action publique a un coût économique.

¹ Jean Remy, op. cit.

² A. Garnier, (1987), "La périurbanisation, composante majeure de l'émergence de la région urbaine" in Politiques Locales et Gestion Urbaine, M. Bassand & J. Csillaghy (dir.), IREC, Lausanne et A. Garnier (1984), "Les Nouvelles cités dortoirs", PPR, Lausanne.

³ Sur le concept de croissance qualitative" cf. DFAE/Office féd. des questions conjoncturelles, (1985), "Croissance qualitative", Berne.

3.1.2. Le niveau et le financement des services collectifs.

Dans tous les pays à économie de marché on peut constater l'importance du rôle joué par les collectivités locales en matière de développement des services. Le fait que la dépense publique augmente avec le niveau de centralité et la taille des villes et agglomérations est signalé également dans presque tous les travaux empiriques. La variété des équipements mis à la disposition de chaque citoyen croît avec la taille du groupe.

Plusieurs raisons justifient le développement des services publics. Existence d'externalités négatives, absence d'usage individuel possible de certains biens, souci de faciliter l'accès à certains services aux catégories à bas revenu imposant l'adoption de prix "inefficaces", éclatement de la famille en tant qu'unité de solidarité entre les générations, etc...

Dans leurs stratégies de développement de la ville les pouvoirs locaux peuvent jouer sur deux paramètres :

- la qualité, en diversifiant l'offre des équipements ou des services collectifs et en captant les services à caractère régional ou métropolitain (stations d'épuration, entretien des monuments atteints par la pollution, etc.);
- la quantité, en augmentant, du côté de l'offre, la part des ressources consacrées à la production de services collectifs (transports publics, réseau routier, voirie, etc.); du côté de la demande, en édictant des règlements (piétonnisation des centres, interdictions de trafic, chicanes, etc.) ou en imposant des tarifs (places de parc payantes).

L'accroissement du niveau de l'offre des services communaux et l'augmentation des charges qui en découlent peut répondre à deux objectifs : soit les autorités désirent offrir un plus large éventail d'équipements et des services de meilleure qualité; soit les autorités cherchent à neutraliser les inconvénients liés à la concentration. Dans le premier cas, l'accroissement de l'offre permet d'augmenter la qualité de vie ou les conditions de fonctionnement des activités des entreprises. Dans le second, les autorités cherchent simplement à éviter que les déséconomies externes exercent une action négative sur la qualité de vie ou sur les charges des entreprises.

En principe, à chaque niveau d'équipement correspond un niveau de fiscalité. Un procédé indirect de régulation existe pour la gestion des services puisque chacun peut échapper à un système d'offre de biens collectifs en déménageant et en quittant la commune qui impose une certaine organisation des services et la couverture de son coût par la fiscalité locale. Bref, chacun peut "voter avec les pieds". Cette thèse bien connue

présentée par C. Tiebout¹ permet d'envisager la constitution d'un marché de services publics révélant des préférences personnelles dans le domaine. Evidemment cette thèse présuppose que le rapport qualité de l'offre de services publics/fiscalité soit le seul critère de différenciation des collectivités locales. Elle suppose aussi implicitement que seuls les contribuables d'une collectivité locale utilisent les services publics qu'ils financent. Mais n'est-il pas possible de répercuter sur des contribuables d'une autre commune le financement des services utilisés ?

Que le déménagement des habitants soit l'aboutissement d'un "vote avec les pieds" ou de processus macro-sociaux fondés sur le découplage et la ségrégation spatiale des fonctions urbaines (espaces tertiaires, zones industrielles, zones de loisirs, zones résidentielles, etc.) le résultat est le même : des individus travaillant dans une commune, résident et paient leurs impôts dans une autre et peuvent, en jouant sur la mobilité et les découpages territoriaux utiliser les services d'une collectivité qui n'est pas la leur.

L'utilité produite par les services collectifs et consommée par tous est facturée aux seuls habitants du centre. Est-ce là la rançon de la centralité ? Ou d'autres formes de compensation entrent-elles en jeu ?

Ce n'est en tout cas qu'une partie du problème. Dans une ville comme Lausanne, où cohabitent dans un même espace administration cantonale et administration communale, un deuxième volet accroît la complexité. Le Canton, par son activité d'agent économique et par son rôle redistributif génère des transferts financiers entre le centre et la périphérie. Ces transferts sont-ils équitables ? favorisent-ils l'une ou l'autre des parties ?

L'étude de J-P Danthine et de J.C Stucky² apparaît à cet égard comme une contribution essentielle au débat. Un considérable travail de recensement des dépenses cantonales, d'estimation des effets multiplicateurs et de localisation des bénéficiaires a été nécessaire à la réalisation de ce travail, dont la principale conclusion est l'existence d'un déséquilibre entre la part des "bénéfices" retirés par Lausanne des dépenses du Canton et le poids effectif de Lausanne en terme de population, de recettes fiscales et d'emploi. Comme nous l'avons relevé plus haut, les transferts financiers ne représentent qu'une partie des échanges entre ville et canton, une étude de ce type, même si elle apporte des éclaircissements importants, ne suffit donc pas à répondre de manière complète à la question : "La ville de Lausanne est-elle défavorisée dans ses relations avec l'Etat de Vaud ?". Si les chiffres avancés mettent en évidence le fait qu'en terme de transferts directs et induits, Lausanne est largement bénéficiaire par rapport au Canton, ce fait ne peut déboucher que sur une demi-conclusion. Il faudrait pour aller plus loin disposer d'une théorie du rôle économique de la ville, seule à même de déterminer si le "loyer" payé au centre par le reste du canton correspond ou non à l'utilité économique du centre en tant que pôle dynamique essentiel de l'activité économique, en tant que générateur d'externalités positives, en tant que médiateur entre le canton, la Suisse et l'Europe, etc. Le déséquilibre mis en évidence peut très bien en effet s'avérer être simplement la

¹ C. Tiebout (1956) "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*.

² J. P. Danthine, J. C. Stucky (1990) , op. cit., (et voir l'article que nous publions dans ce numéro).

démonstration du rôle de centre joué par Lausanne, rôle qui impliquerait au niveau communal des coûts supérieurs aux recettes tout en procurant au canton une utilité économique, sociale et culturelle certaine. Le déséquilibre serait alors simplement l'expression de la participation cantonale à la rançon de la centralité.

Peut-on réellement mettre en balance l'utilité (incidence en terme de bénéfice) d'une part, les transferts (incidence en terme de pouvoir d'achat) d'autre part ? Les difficultés restent extraordinairement nombreuses dans une démarche de ce type : la masse de données à prendre en compte est considérable et de nombreuses hypothèses de travail doivent être utilisées (ampleur des effets multiplicateurs, destination de certaines dépenses, comportement et origine géographique des consommateurs de biens publics, estimation des effets externes etc...). Au vu des implications politiques d'une telle étude, on peut en outre se demander si le chercheur ne se met pas dans une position où quelle que soit la rigueur apportée au travail celui-ci est inmanquablement critiqué dès sa parution par l'une ou l'autre des parties !

Sans prétendre compléter l'étude citée plus haut, on peut cependant passer en revue les différents travaux qui ont tenté jusqu'ici d'estimer les apports du centre à sa périphérie, apports multiples, que l'on peut regrouper sous le terme général d'externalités géographiques.

3.2. Deuxième enjeu : les externalités géographiques et le financement des équipements et services collectifs

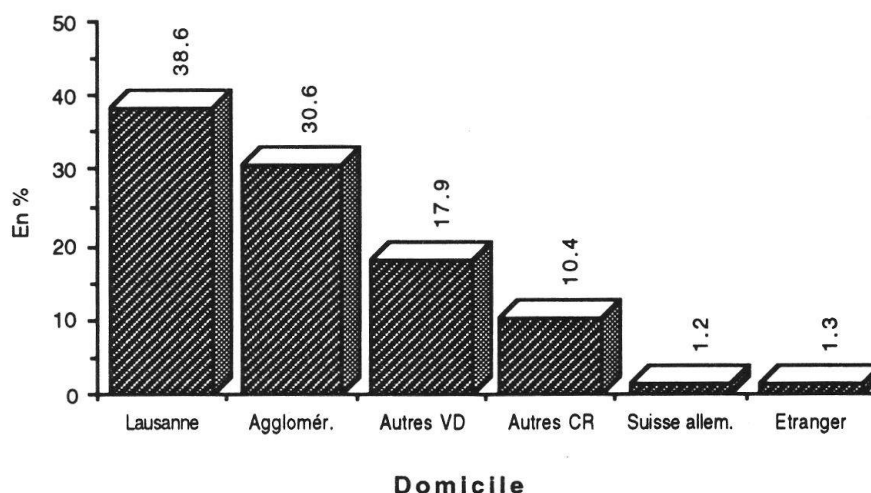
Pendant de nombreuses années, la capitale vaudoise a concentré tous les services publics cantonaux. Un mouvement de décentralisation s'affirme depuis les années 1970 et tend à déconcentrer des activités que l'on peut répartir avec profit dans le canton, telles l'éducation et la formation. Mais Lausanne doit naturellement maintenir ses fonctions de capitale cantonale et de pôle régional, siège des principaux organes ou institutions politiques, administratifs, culturels, etc. Ces fonctions à portée supracommunale sont au centre de la problématique des externalités géographiques. L'enjeu de la centralité est ici le partage du financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des biens publics à portée régionale.

Prenons le cas des grandes institutions culturelles lausannoises : le Béjart Ballet Lausanne, le Théâtre de Vidy, l'Orchestre de Chambre et l'Opéra. Ces quatre institutions sont des exemples typiques de biens caractéristiques des lieux-centraux. Personne ne met en cause l'existence de ces institutions dont le financement est largement assuré par la

Ville de Lausanne, autrement dit par les contribuables lausannois¹. Le graphique 6 montre un espace de rayonnement de ces biens publics qui va bien au-delà des limites communales : 69% des spectateurs sont domiciliés dans l'agglomération lausannoise. Cependant, la majorité (61%) des spectateurs des quatre institutions ne réside pas à Lausanne même. Au-delà d'une première zone d'influence constituée par les communes appartenant à l'agglomération (30.6% des spectateurs), la ville attire un public essentiellement romand (28.3% des spectateurs dont 17.9% sont vaudois).

L'espace des payeurs et celui des décideurs ne recoupe que très partiellement l'espace des utilisateurs. De plus, l'horizon spatial effectif des utilisateurs peut varier selon le type d'équipement. L'économiste appelle ce phénomène *spillover*, externalités géographiques ou encore effets redistributifs collectifs entre les espaces.

Domicile des spectateurs des institutions culturelles lausannoises, 1989



Graphique 6

Un *spillover* est généralement défini comme une externalité, positive ou négative, d'une collectivité marquée par un territoire délimité (commune, canton, etc.) sur d'autres collectivités territoriales, pour laquelle aucun dédommagement n'est payé. Comme le

¹ A. Cunha (1989) "Economie et culture à Lausanne", Office d'études socio-économiques et statistiques de la Ville de Lausanne.

souligne M. Perriard¹, le *spillover* apparaît comme le résultat de la croissance des villes et du processus de périurbanisation et de suburbanisation, lui-même résultat du jeu des phénomènes d'agglomération et de rejet.

A. Knecht et E. Linder² ont estimé le *spillover* de la ville de Berne en faveur de sa couronne à 27.8 millions de francs, celui de la couronne vers Berne à 3.7 millions. La couronne reçoit donc un *spillover* évalué à 24.1 mio. de frs., répartis à raison de 25.2% pour la culture, 35.1% pour le tourisme, 20% pour les écoles, 10.4% pour les loisirs et les sports et 9.3% pour la sécurité et le santé. Ceci représente une subvention de la commune de Berne d'environ 150 frs. par habitant de la couronne. C'est le prix que Berne doit payer pour sa centralité.

Des études semblables ont été effectuées à Bâle³ et dans la région de Locarno⁴. Elles révèlent également la position favorable des communes suburbaines et périurbaines. Dans le cadre du PNR 25 "Problèmes régionaux", 14 études ont été aussi réalisées⁵, cette fois sur des infrastructures isolées (Université, hôpital, centre de recherche, etc.). Le résultat est ici plus nuancé. La synthèse des 14 recherches montre que en ce qui concerne l'incidence sur le pouvoir d'achat, c'est-à-dire les phénomènes de flux et reflux d'argent que dégagent des installations collectives, ce sont les communes où sont localisées les infrastructures qui ont des nets avantages. Cependant, en ce qui concerne l'incidence en termes de bénéfice (utilisation des services offerts) la situation est renversée. A part quelques exceptions, les habitants et les entreprises du centre paient des équipements et des services collectifs au-delà de l'utilisation qu'ils en font.

Quelques réserves doivent être faites face à ce type d'études : tout d'abord, les difficultés d'accès à des données pertinentes rendent les estimations du phénomène très approximatives; il est aussi possible que les effets compensateurs de ces investissements ne soient pas toujours pris en compte : par leurs achats et par leur fréquentation de l'appareil commercial de la ville-centre, les visiteurs utilisant les services d'une collectivité locale participent indirectement à leur financement; enfin, toute facturation de biens et services produits dans une commune intègre une part de fiscalité locale. Un bilan rigoureux semble parfois difficile à établir.

¹ M. Perriard (1989) "L'analyse des spillovers", Cycle de séminaires sur les enjeux de l'urbanisation, Université de Fribourg, ronéo. On consultera aussi à ce sujet L'ouvrage publié sous la direction de Claude Jeanrenaud & Paul Burgat (1987), "Services Publics Locaux", Economica, Paris.

² A. Knecht, E. Linder (1986) "Die Verflechtungen der Kernstad Bern mit ihrem Umland", Stadt Bern.

³ R. Frey (1988) "Spillovers", in Les enjeux de l'urbanisation - Agglomerationsprobleme in der Schweiz, Peter Lang, Bern.

⁴ Ch. Barras, Matteo Celio (1991) "L'incidenza finanziaria dei servizi pubblici a carattere sopracomunale, Analisi nei Comuni della fascia urbana locarnese", Periodico, Istituto di ricerche economiche, no. 2, Bellinzona.

⁵ R. Frey, E. Brugger (eds) (1984) "Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik, Methode und praktische Anwendung des Inzidenzanalyse in der Schweiz", Rüegger, Diessenhofen.

En dépit de ces réserves un fait apparaît clairement : dans la plupart des cas, les communes de la banlieue sont les bénéficiaires des prestations des lieux centraux.

Comment se présente la situation à Lausanne? La seule étude en terme d'incidence sur les bénéficiaires est celle menée par le professeur J.-J. Schwartz¹. Comme le souligne ce dernier, "Le problème essentiel, réside dans la taille très limitée de chaque unité politique (commune), qui a pour conséquence que les avantages découlant des prestations des collectivités publiques ne reviennent pas uniquement aux personnes appartenant à la commune qui fournit telle prestation, mais aussi aux autres". L'étude visait donc, à "dégager les domaines dans lesquels les externalités géographiques se font sentir; à dégager les externalités qui pèsent particulièrement sur certaines communes; à comparer l'importance du phénomène entre les communes et enfin à apprécier l'efficacité des accords existants, dans la mesure où ils servent à compenser ou à empêcher des effets externes".

Du côté des recettes il faut relever que le Canton de Vaud s'est doté d'une réglementation² au titre de la péréquation qui permet de compenser partiellement certains effets externes. Ainsi les personnes exerçant une activité lucrative indépendante payent leurs impôts dans la commune où cette activité s'exerce. Par ailleurs, dans le cas des personnes de condition dépendante mais exerçant une activité dirigeante, les communes de domicile ristournent aux communes du lieu de travail le 50% des impôts afférents à cette activité. La justification de ce partage était dans la nécessité de compenser les dépenses liées à l'infrastructure productive. Selon J.-J. Schwartz, le gain de Lausanne sur l'imposition des indépendants "n'est pas aussi spectaculaire que certains le prétendent" : le solde des gains et des pertes lausannoises ne représenterait que 2.3% de la population active résidente³. Il reste que Lausanne serait une des seules communes de la CIURL⁴ (avec les communes de Denges et d'Echallens) à présenter un solde net positif, ce qui permet de penser que le mécanisme de compensation en faveur de Lausanne est réel. Si le principe est admis comme légitime il n'y a pas, *a priori*, de raison empêchant sa généralisation à l'ensemble des contribuables. Mais la décision de l'imposition selon le lieu de travail serait une véritable révolution fiscale. En effet, une telle décision ferait gagner à Lausanne 21'000 contribuables, ce qui représenterait une augmentation de 34%

¹ J.-J. Schwartz (1989), op. cit.

² Loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux et amendement du 25 mai 1960.

³ Il peut paraître étrange qu'un gain fiscal soit donné en termes de pourcent de population active. L'hypothèse implicite est que la masse fiscale peut être calculée au prorata du nombre de contribuables. Comme le souligne l'auteur il ne lui a pas été possible de combiner ces nombres avec des taux d'imposition, pour en conclure sur des pertes ou gains fiscaux en termes nets. Néanmoins un calcul approximatif situe le gain fiscal "brut" de Lausanne à 7% de ses recettes fiscales.

⁴ La CIURL (Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise) était composée de 31 communes formant une unité centre-périphérie qui se prêtait au traitement de certaines questions d'urbanisme dépassant l'étendue de la commune-centre (cf. chapitre 4 conclusions).

par rapport à la situation actuelle, principalement au détriment des communes suburbaines et périurbaines.

L'auteur passe ensuite à un essai de quantification des effets externes dans le domaine des dépenses, essai de quantification fondé sur un questionnaire rempli par les boursiers ou les responsables communaux des finances. Comme le souligne l'auteur lui-même, le calcul de la part de ces effets "se base sur des méthodes d'évaluation sommaires". En dépit de ces réserves, il évalue à 20.7 millions de frs. le montant des externalités géographiques créées par Lausanne au bénéfice des communes périphériques, ce qui représenterait 65.5% du total des effets externes dégagés par les 31 communes de la CIURL.

Au-delà des difficultés d'accès à l'information pertinente l'étude met bien en évidence que l'image de la commune-centre accapareuse d'impôts est tout aussi incomplète que la théorie des *spillovers* à sens unique. Si la commune-centre dégage l'essentiel des effets externes assurant à ses frais des services pour la périphérie, toutes les autres communes, dans une mesure plus ou moins prononcée, dégagent également des effets externes. Ce phénomène est sans doute le résultat de l'éclatement des fonctions urbaines et de la redistribution de certains équipements "centraux" au profit, entre autre, du "couloir autoroutier" de l'agglomération.

Cette situation peut engendrer au moins trois types de conséquences indésirables :

- l'existence d'externalités géographiques peut pousser les communes, en concurrence pour attirer les contribuables, à surenchérir sur les dépenses;
- les contribuables Lausannois, peuvent opter pour une réduction des projets ou refuser aux autorités l'investissement dans de nouveaux équipements sous prétexte que Lausanne n'a aucun intérêt à fournir gratuitement des prestations à des tiers : c'est la qualité de vie non seulement des habitants de la région urbaine, mais aussi de la ville-centre qui peut en souffrir. Dans le cas où les communes avoisinantes se verraient dans l'obligation de construire leurs propres infrastructures il est évident qu'on serait confronté à une situation inefficace du point de vue collectif ¹.
- les externalités peuvent enfin donner aux contribuables un sentiment d'injustice conduisant à des tensions entre les communes de la région. La thèse de l'exploitation du centre par la périphérie tendrait à suggérer que les contribuables riches de la périphérie urbaine tirent profit des contribuables à revenu plus modeste du centre. S'il est vrai que du point de vue de la justice distributive, il peut être souhaitable que certains groupes sociaux, puissent bénéficier gratuitement de certaines prestations du point de vue de la justice commutative il est discutable que quelqu'un puisse profiter d'une prestation sans la payer.

Cette problématique est particulièrement ressentie dans un pays comme la Suisse où une autonomie relativement large est accordée aux communes en matière de politique et de dépenses. Il est certain que le fédéralisme accroît les situations de non concordance

¹ Nous faisons ici l'hypothèse de l'existence d'économies d'échelle dans les services publics.

entre l'espace des contribuables et l'espaces des usagers, dans une situation globale où les découplages fonctionnels tendent à spécialiser les usages du sol. Théoriquement, plusieurs solutions sont envisageables pour remédier à ce problème. Nous les aborderons en guise de conclusion, mais il semble évident que la solution institutionnelle posera toujours au centre de la discussion le lien entre les effets externes et la fiscalité.

3.3 Troisième enjeu : la centralité lausannoise est-elle la source du développement inégal du canton ?

Le troisième enjeu rappelle la nécessité d'arbitrer le conflit entre équité territoriale et efficacité économique. Nous avons vu que dans le canton de Vaud les déséquilibres centre-périphérie sont manifestes. Lausanne est-elle une ville prédatrice se nourrissant du "sous-développement" relatif de son arrière-pays ou est-elle le foyer à partir duquel se redistribue et se partage la croissance économique ?

Il n'existe pas forcément un lien direct de cause à effet entre le renforcement de la centralité lausannoise et le développement modeste des régions plus éloignées de la capitale vaudoise : point fort de l'arc métropolitain et ville médiatrice, Lausanne a connu un développement qui obéit à des logiques interurbaines, interrégionales et internationales croissantes, que ce soit à travers les stratégies de localisation des firmes, par le biais des échanges que procurent les Hautes écoles lausannoises, par le développement des flux touristiques ou encore par les flux de main-d'oeuvre internationaux. Ces différents facteurs ont pour conséquence d'extérioriser la croissance lausannoise par rapport au territoire cantonal. Le processus de métropolisation de l'arc lémanique est le principal indicateur de ce phénomène : de toute évidence, le mode de spatialisation actuel de l'économie vaudoise court-circuite, en large partie, le niveau régional en tant que cadre de référence et d'action.

L'essor de Lausanne, en tant que pôle central du ruban métropolitain, ne peut pas être considéré a priori comme bénéfique en lui-même pour le canton. Cependant, il serait aussi erroné de le juger dommageable. L'essor lausannois n'est pas tributaire de la seule logique horizontale et locale mais aussi de logiques verticales. Il se nourrit probablement moins de sa région que de sa position en Romandie et à l'échelle de l'armature urbaine suisse.

La texture en réseau polycentrique dominé par les cinq grandes agglomérations qui caractérise l'actuelle organisation territoriale de l'économie suisse tend à laisser à l'écart les espaces interstitiels sortant du champ d'influence proche des grandes-villes¹. Les régions urbaines renforcent leurs positions mais le problème de l'équilibrage du développement territorial à l'échelle du canton demeure.

Comme toutes les régions suisses l'espace vaudois n'est pas uniforme. L'économie et la société ne sont pas homogènes. Les effets de propagation, d'entraînement et de diffusion ne sont pas automatiques. De toute évidence, la dynamisation de la "périphérie

¹ A. Cunha, J.-Bernard Racine, A. Rossi (1991), op. cit.

vaudoise" et la correction des déséquilibres économiques ne saurait être un phénomène spontané mais seulement l'effet intentionnel d'une politique volontariste d'aménagement du territoire pensée, décidée et appliquée à l'échelle du canton où l'intérêt bien compris de Lausanne (pensé lui à l'échelle de la nation et de l'Europe) jouerait autant que l'impératif de solidarité.

Le concept de la "décentralisation concentrée" répond en grande partie à ce souci¹. Ce concept vise à soutenir l'effort de développement des régions, en accordant un appui prioritaire à leur centre; il met aussi en évidence la nécessité de veiller à une coordination plus efficace entre les conceptions régionales de développement et les plans directeurs cantonaux. Le développement de Lausanne ne se fait très probablement ni pour ni contre les régions périphériques. Mais il ne doit pas se faire sans elles. Lausanne a un rôle moteur à jouer dans la dynamique cantonale. Pour que la capitale vaudoise accomplisse ce rôle pleinement il est indispensable qu'elle maîtrise les effets négatifs de la centralité de manière à accroître sa productivité et son autonomie au sein de l'économie nationale. C'est le double enjeu de la collaboration intercommunale et de la politique de l'aménagement du territoire.

4. EN GUISE DE CONCLUSION : EXTERNALITES SPATIALES, COOPERATION INTERCOMMUNALE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La division spatiale du travail aux différentes échelles (agglomération, canton, réseau urbain, etc.), la métropolisation, la suburbanisation et la périurbanisation sont les processus dominants qui régissent les rapports entre Lausanne et les autres communes du canton.

La localisation dans le chef-lieu d'un ensemble de dispositifs administratifs et politiques reste une des principales composantes d'une centralité lausannoise en pleine recomposition. La combinaison du processus centre-périphérie et du processus de métropolisation tend à renforcer les déséquilibres entre le sud-ouest du canton et les autres régions faisant basculer encore davantage le développement économique vers les rives du Léman. En même temps, la ségrégation spatiale des activités économiques et la spécialisation fonctionnelle des espaces urbains et périurbains rendues possibles par l'augmentation de la mobilité fixe les nouveaux enjeux de relation entre Lausanne et les autres communes du canton.

Pour l'*homo urbi* la mobilité est devenue l'impératif catégorique et le coût du déplacement un des éléments clés de l'arbitrage entre le prix du logement, sa localisation et les externalités qu'il subit ou dont il tire bénéfice. Pour les entreprises, la centralité urbaine est une importante ressource dont le contenu peut être mesuré par les nombreux

¹ Cf. LAT du 4 octobre 1974; cf. aussi la Conception de l'aménagement du territoire vaudois, p.ex. Introduction au Plan Directeur Cantonal Vaudois, SAT, (1982), Lausanne.

avantages d'agglomération. Pour les pouvoirs publics, l'accroissement de la productivité urbaine mais aussi la maîtrise des coûts urbains est devenu un important enjeu local.

De toute évidence, les enjeux de la centralité lausannoise dans ses rapports avec le développement des autres communes et régions du canton doivent progressivement être pris en charge par un grand nombre de décideurs, obligés de plus en plus à se déterminer non seulement en fonction des intérêts locaux, mais sur la base d'un intérêt intercommunal, interrégional ou intercantonal plus difficile à apprécier.

Coûts d'agglomération, externalités géographiques, partage des impôts, péréquation intercommunale, finances publiques, aide au développement régional, aménagement du territoire, forment une problématique d'ensemble. Il est certain que les études sectorielles font avancer les connaissances et la maîtrise de la problématique complexe des rapports entre Lausanne et le canton. Mais dans ce domaine un danger doit être évité: considérer chaque problème de manière isolée.

L'analyse des travaux récents montre à quel point il est difficile d'établir un bilan solide, relativement exhaustif et incontestable des rapports entre une ville-centre et ses zones périphériques. La multiplicité et la superposition des parties qui se jouent simultanément dans la zone d'influence lausannoise, ou dans les espaces différents de la vie quotidienne des vaudois peut donner naissance à des conflits qui s'ordonnent et se recourent en des champs différents. A chaque fois la question revient : à qui profitent les enjeux ?

Les études partielles ou sectorielles effectuées sur le cas lausannois constituent de précieux instruments d'aide à la décision, mais elles ne permettent pas de répondre à cette difficile question. L'impossibilité de donner une réponse définitive vient de la complexité du déroulement de la partie (du jeu), des liens et des flux tantôt visibles et quantifiables, tantôt flous et non-mesurables, qui se tissent au gré des interrelations entre chacun des éléments du système. C'est ce qui explique la diversité des appréciations et des diagnostics dont l'objectivité et le sérieux n'est pas à mettre en question.

Quelles que soient les réponses spécifiques aux problèmes posés, le positionnement des autorités en charge des affaires de la collectivité doit être l'expression d'une ambition explicite sur l'avenir, c'est-à-dire d'un projet politique global élaboré dans des structures de coordination et de concertation évitant au canton de s'installer dans le maldéveloppement régional et à la région lausannoise de sombrer peu à peu dans les aberrations des conurbations plus ou moins "molles", juxtaposition de communes sans identités ni projet commun, liées par la seule nécessité de régler au coup par coup des problèmes ponctuels.

Ce positionnement doit nécessairement s'appuyer sur une dynamique économique qui donne d'abord à l'agglomération, dans son ensemble, une topographie économique complète permettant aux communes et régions du canton de s'insérer favorablement dans les courants d'échange interrégionaux et internationaux et d'offrir à leurs populations une solution satisfaisante à l'équation résidence-emploi-mobilité-externalités.

Dans la recherche des rapports équitables et efficaces entre les parties engagées, Lausanne a un important rôle à jouer. La capitale cantonale est le coeur d'une agglomération qui fait battre toute l'économie régionale à son rythme. Le développement de son économie doit se fonder de plus en plus sur une étroite complémentarité avec les communes voisines; il s'agit avant tout de développer et de renforcer, dans l'aire de la région urbaine, les liaisons économiques internes, d'intégrer en réseaux des éléments éventuellement dispersés, d'interconnecter le potentiel de ressources de la recherche, de la formation, de la production et des services. Bref, il s'agit de stimuler un mode de croissance qui permette de mieux qualifier l'espace économique de la ville et de l'ensemble de l'agglomération et de la région. En même temps, Lausanne doit aussi renforcer son rôle de pôle d'attraction métropolitain dans un contexte concurrentiel suisse et européen.

Parallèlement à ces préoccupations centrées sur le champ économique, on doit veiller à une organisation maîtrisée du territoire de façon à améliorer la qualité de vie des habitants et à multiplier les opportunités futures d'investissements tant publics que privés. Comme dans d'autres agglomérations, une concurrence pour l'occupation du sol se développe entre différentes fonctions : administration, commerce, habitat, industrie, circulation, loisirs, etc. Ses conséquences ne sont pas toujours positives : prix élevés du terrain, élimination progressive de l'habitat, intensification des migrations pendulaires, accroissement du trafic, dégradation de l'environnement physique, etc.

Les résultats de nombreuses enquêtes effectuées au cours des dernières années en Suisse, montrent qu'un nombre toujours plus important de personnes ont une conscience très aiguë des exigences de l'environnement et qu'année après année le besoin d'une meilleure qualité de la vie urbaine s'est fortement manifesté. Les enjeux économiques et environnementaux doivent dès lors être harmonisés. Les mesures visant à limiter les aspects négatifs découlant de la spécialisation du centre de l'agglomération doivent être évaluées à la lumière de considérations économiques et politiques extérieures. La nécessité pour Lausanne de maintenir son assise économique et son attrait à l'échelle de l'ensemble national lui impose une spécialisation dans certaines activités, mais cette spécialisation peut engendrer des conséquences indésirables au niveau du cadre de vie des habitants; réciproquement, la dégradation du cadre de vie peut influencer négativement l'attractivité de la ville et sa base économique...

L'interdépendance des économies locales est un fait indiscutable, mais les problèmes de développement à long terme et de gestion courante (environnement, transports, finances, politique culturelle, tourisme, loisirs, etc.) tendent eux aussi à devenir de plus en plus solidaires. En dépit des difficultés politiques ou institutionnelles, l'intensification de la coopération intercommunale est une tâche nécessaire et urgente.

L'ajustement de l'échelle des décisions à l'échelle des problèmes s'imposera certainement à l'avenir à tous ceux qui ont en charge la gestion de notre cadre de vie. Il est nécessaire d'intervenir non seulement pour encourager les effets bénéfiques de la situation actuelle, mais également pour corriger les conséquences indésirables du changement. La recherche d'une solution à l'équation, développement urbain-cadre de

vie-autonomie communale-coopération intercommunale, est sans doute un défi à l'imagination et au sens des responsabilités des autorités locales et des citoyens.

La continuité de l'essor de l'agglomération passe certainement par la diversification et le développement des services lausannois et en particulier des services collectifs à caractère supracommunal ou cantonal. Cependant, ces développements doivent être de plus en plus concertés et intégrés à des opérations pouvant associer les autres communes de l'agglomération et du canton, les entreprises privées ou les associations.

Les efforts en vue de diversifier les sources publiques de financement des équipements publics ne sont pas, comme on le sait, toujours couronnés de succès. Or, il n'y a guère de doute que dans divers domaines Lausanne offre des prestations importantes au profit de la population des communes suburbaines et périurbaines. Dans ce domaine les stratégies de rechange sont connues mais leur application soulève de nombreux obstacles.

A. Schärer¹ et A. Rossi² ont récemment résumé les différentes solutions envisageables :

- a) accroissement sélectif des tarifs (avec réduction pour les citoyens de la ville-centre) permettant de couvrir les frais d'investissement et de fonctionnement;
- b) mesures de compensation financière, en faveur de la ville-centre; la distinction étant faite entre les arrangements bilatéraux, conclus entre communes suburbaines et ville-centre d'une part, et les mesures impliquant l'intervention du canton d'autre part (système de répartition des revenus communaux, aide directe du canton au titre de la péréquation financière);
- c) mesures de restructuration visant à faire coïncider le cercle des contribuables et le cercle des bénéficiaires : fusion de communes, transfert de compétences à des organismes ou institutions intercommunaux (associations de communes, organisations régionales avec la participation des communes et du canton), partage de la fiscalité entre lieu de domicile et lieu de travail, transfert de compétences au canton.

Dans ce domaine, ce serait faire preuve de peu de sagesse que de vouloir imposer des solutions unilatérales. Les modèles de coopération semblent, en général, plus bénéfiques pour les parties en présence que les modèles conflictuels. La coopération peut favoriser des économies de gestion, des gains de productivité, la couverture de déficits, elle peut permettre de répartir les charges, de rationaliser les localisations et implantations des équipements, de fournir des marges de manoeuvre et de négociation, de faciliter l'accès à des services, de réduire les disparités fiscales, de réaliser des nouveaux équilibres au sein de la région urbaine. A l'ère de l'ouverture européenne, elle peut permettre à la région lausannoise de rivaliser avec d'autres pôles de développement.

¹ A. Schärer (1987) "La politique culturelle des villes doit bouger", in *Les Villes*, no.5, p.10-13, Berne.

² A. Rossi (1988) *Les relations intercommunales dans les agglomérations suisses*, Communication au Deuxième Colloque franco-suisse, IDHEAP, 23 et 24 mars 1988, Lausanne.

La création en 1967 de la CIURL (Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise) a été la première réponse institutionnelle à la nécessité de coordination des pratiques communales dans les domaines stratégiques comme l'aménagement du territoire, les transports, la fourniture d'eau ou d'énergie. Comme le souligne J. Meylan¹, la CIURL, qui regroupait trente-six communes en 1975, a principalement à son actif l'établissement d'un plan directeur d'aménagement régional. Elle n'est cependant pas parvenue à une organisation spatiale réellement satisfaisante. Cet échec a amené sa dissolution ouvrant la porte à une solution institutionnelle plus flexible : la Communauté de la région lausannoise (COREL).

Dans sa forme de fonctionnement très pragmatique la COREL est l'expression du phénomène de fragmentation sélective des découpages fonctionnels évoqué plus haut. En effet, la COREL comprend actuellement vingt-huit communes réparties en trois secteurs (Est, Nord, Ouest) à chacun desquels Lausanne participe. Contrairement à la CIURL, cette nouvelle institution fonctionne sur la base de "plates-formes" qui associent des communes volontairement engagées dans le règlement des problèmes communs. La COREL est déjà un lieu de dialogue, de négociation et de coopération entre les communes de la région. Cela est indispensable. Elle doit aussi devenir un espace institutionnel capable de contribuer à forger une nouvelle identité territoriale, à défaut de quoi elle sera probablement condamnée à devenir un espace de gestion creux, sans véritable résonance sociale.

Mais l'agglomération ne représente que la moitié de la population cantonale. Au-delà de ces innovations institutionnelles qui concernent directement le fonctionnement des organismes de coopération intercommunale, la gestion du rapport complexe entre Lausanne et le canton posera inévitablement tous les enjeux propres à la rationalisation des choix publics par le moyen stratégique de la planification coopérative, ouverte et itérative et de l'aménagement du territoire.

Lausanne doit être prête à payer la rançon de la centralité. Mais aucune solution équitable ne peut être recherchée en l'absence d'une volonté politique de coopération de l'ensemble des acteurs concernés aux différentes échelles de décision et d'action.

¹ J. Meylan (1992) "Lausanne et ses régions", in FAO - Vaud, Supplément du 10 mars 1992. Cf. aussi "Collaboration intercommunale en matière d'urbanisme : l'exemple de la région lausannoise", Communication au Deuxième colloque franco-suisse 1988: "L'administration communale en France et en Suisse", IDHEAP, Lausanne.

