

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant:

Postulat Jacques-André Haury et consorts au nom de l'Alliance du Centre proposant une adaptation de notre politique de promotion économique à la croissance démographique actuelle

La commission ad hoc s'est réunie le 7 mars 2011, de 10h à 11h30. Elle était composée de Mmes C. Amstein, M. Fiora-Guttmann, M. Gay Vallotton, C. Labouchère, A. Silauri, et de MM. O. Feller, J.-A. Haury, O. Kernen, D.-O. Maillefer, G. Poncet et Ph. Martinet (confirmé dans son rôle de rapporteur).

MM. J.-C. Mermoud (chef du DEC), L. Eperon (chef de service du SELT) R. Conz (adjoint chef d'unité Promotion économique), Sophie Métraux (secrétaire parlementaire), sont à remercier pour leurs apports respectifs.

INTRODUCTION

Rappelons que la question du postulat porte sur l'hypothèse que la promotion économique accentuerait une surchauffe économique dommageable en termes de développement durable.

Pour le postulant, alors qu'il y a une décennie, la promotion économique s'est avérée utile pour relancer l'économie fragilisée du canton, les effets pervers qu'elle déploie priment aujourd'hui sur son utilité. Il note que les pouvoirs publics tentent d'agir sur les effets pervers (cf. esprit du postulat de J.-M. Favez sur le même thème) en adaptant les infrastructures par exemple, mais ne s'attaquent pas aux causes du problème, et donc ne remettent pas en question le dogme même de la croissance.

Citant *l'avant-projet de politique d'appui au développement économique (PADE) du canton de Vaud pour les années 2011-2016*, il relève que la politique menée dans les années précédentes sera même poursuivie durant la période 2011-2016, et ce sans tenir compte de la situation pléthorique actuelle. Jugeant alors l'engagement de l'Etat inacceptable et inadéquat, le postulant propose des pistes afin de réactualiser l'action publique en faveur du développement économique, en s'appuyant sur l'article 2, lettre a, de la loi sur l'appui au développement économique (LADE) qui dispose que : *"L'Etat s'assure que les principes du développement durable sont respectés"*.

Ses pistes sont les suivantes :

- Préférer le renouvellement du tissu économique à sa croissance continue.
- Réduire les mesures actives visant à attirer de nouvelles entreprises en provenance de l'étranger.
- Renoncer aux exonérations fiscales ou ne les accorder que dans certaines régions du canton.
- Diriger les entreprises désireuses de s'implanter sur Vaud, vers les régions du canton les moins denses économiquement.
- Privilégier les entreprises ayant un faible impact sur l'environnement.

COMMENTAIRE DU CONSEILLER D'ETAT

En premier lieu, J.-C. Mermoud s'étonne du dépôt de ce postulat sans avoir attendu la communication du gouvernement sur les résultats économiques du canton. Ensuite, rappelant que la politique de la promotion économique met un temps certain avant de déployer ses effets, il se dit surpris qu'elle soit actuellement pointée du doigt comme étant la cause de tous les maux. Il rappelle à ce propos le rapport *Evaluanda*, sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacités de la promotion économique du canton de Vaud, publié en 2005, disant qu'alors, les effets de la promotion économique sur la croissance étaient mauvais. Six ans après, le postulant semble dire le contraire.

Le chef du DEC estime que l'attractivité économique naturelle du canton a beaucoup plus d'effets que toute politique de promotion. Cette attractivité économique naturelle résulte notamment de la situation de métropole lémanique à proximité de la Genève internationale et de son aéroport. En bref, l'activité attire l'activité. Pour preuve que l'attention portée à la promotion économique, notamment exogène, est souvent exagérée, il mentionne que sur les 6000 à 7000 emplois créés dans le canton chaque année, probablement moins de 10% sont la résultante de la promotion économique.

Concernant les pistes énoncées par le postulant en vue d'une réactualisation de la politique économique, il indique que :

- Relativement au renouvellement du tissu économique, le Conseil d'Etat considère qu'il doit croître, au moins afin de satisfaire au postulat voulant qu'un emploi pour deux habitants soit assuré. Mis en oeuvre dans tous les projets d'agglomérations, ce postulat est réalisé pour l'essentiel grâce à la promotion endogène.
- Concernant les exonérations fiscales, les effets de la fin de l'arrêté Bonny se font nettement ressentir. Cependant, il conteste que les exonérations fiscales soient les seules à même d'attirer les entreprises, dans la mesure où ces exonérations touchent des entreprises qui paieraient de toute façon peu ou pas d'impôts.
- Quant à l'incitation aux entreprises à s'implanter dans des régions du canton moins denses économiquement, s'il est possible de les y encourager, il est en revanche impossible de les y forcer. *In fine*, il est tout de même préférable qu'une entreprise s'implante sur sol vaudois, même dans une région déjà dense économiquement, que pas d'implantation du tout.

INFORMATIONS TECHNIQUES

Des **chiffres** relatifs à la promotion économique et à la création d'emplois dans le canton entre 2005 et 2010, sont ensuite donnés par le chef du SELT : 42'300 emplois ont été créés dans le canton de Vaud entre 2005 et 2009. Selon lui, 5500 emplois ont été créés par la promotion économique dite active, ce qui représente en moyenne 13% des emplois créés. Ainsi, en 2009, le canton a gagné 6000 emplois. Parmi ceux-ci, 33 sociétés implantées via la promotion économique annonçaient 386 emplois à 5 ans. Il apparaît donc clairement que la promotion économique active n'a qu'un rôle subsidiaire.

Concernant l'incitation via les **exonérations fiscales**, il précise que deux modalités sont possibles :

1. Des exonérations de l'impôt communal et cantonal sur le bénéfice et le capital (moins incitatives depuis le terme de l'arrêté Bonny, qui permettait de cumuler les avantages). Celles-ci étant possibles pour toute entreprise étrangère ou indigène, sans distinction. Statistiquement, 2/3 des exonérations sont relatives à des projets endogènes et 1/3 le sont à l'égard de sociétés provenant de l'étranger. Les critères en sont:

- a. L'éligibilité. Il s'agit généralement de secteurs à fort potentiel d'innovation et de développement (ex. : management, recherche, ingénierie etc.)
- b. La non distorsion de concurrence (pas d'entrée en matière sur une société qui viendrait faire de la concurrence aux entreprises locales).

- c. Le nombre d'emplois créés, le volume et la nature des investissements.
- d. La localisation des projets (3 régions ont été définies : la Côte, les zones en bordure de l'arc lémanique, les zones moins centralisées — districts Broye, Chablais, Nord Vaudois).

2. Les statuts fiscaux préférentiels. Il s'agit ici d'un droit, lorsqu'une société mène un certain type d'affaires, de revendiquer ce statut. Ainsi, lorsqu'une entreprise (généralement un quartier général) peut justifier que plus de 85% de ses dépenses et de ses revenus proviennent de l'étranger, elle peut bénéficier d'une défiscalisation d'à peu près 80% de l'impôt cantonal et communal. Il y a ensuite le statut dit de "principale", qui est une déduction sur l'IFD.

A propos d'une éventuelle prise en compte du **logement** des employés d'une future entreprise comme paramètre jouant un rôle parmi ces critères d'exonération, il est indiqué que cela relève des déductions forfaitaires prévues dans le cadre de la fiscalité des personnes physiques.

A la question de savoir si les **employés** peuvent aussi bénéficier des avantages fiscaux accordés à leur entreprise (cf. interpellation PS sur le sujet, 08_INT_046), il est répondu que toute personne travaillant dans le canton doit payer des impôts (le SELT mentionnant que, concernant les emplois des collaborateurs des quartiers généraux, que le salaire moyen est de l'ordre des 300'000 euros !). De plus, s'agissant des déductions de frais forfaitaires (pour les voyages internationaux par exemple), l'administration vaudoise est considérée comme pointilleuse : ainsi, alors qu'à Genève l'employé déduire jusqu'à 100'000 CHF, Vaud plafonne à 20'000 CHF. Ce n'est donc pas avec la fiscalité des personnes physiques que l'on attire des gens dans le canton ; au contraire, comparativement à d'autres pays, il s'agirait plutôt d'un frein aux dires du SELT.

En réponse à une question sur le **dispositif** de promotion économique dite active, le SELT explique que la promotion exogène passe au travers des réseaux d'acquisition — Greater Geneva Berne Area (GGBA), par exemple — et d'implantation d'entreprises, payés par les deniers publics (travail effectué par le DEV). La promotion économique joue alors un rôle de facilitateur tout au long du processus. En parallèle, d'autres acteurs, sur lesquels l'Etat n'a pas ou peu d'emprise, font de la promotion économique, tels que les sociétés d'audit, les "big 4", qui prospectent via leurs réseaux d'agents, faisant parfois appel par la suite aux services du DEV.

Quant au lien supposé positif entre la promotion économique et les **entreprises locales**, il est confirmé par le SELT, avec un exemple concret à l'appui, l'implantation de Pittsburgh Plate Glass (PPG). Du reste, s'il fut une époque où les entreprises locales étaient plutôt opposées à la promotion économique car elles y voyaient une concurrence, il s'avère qu'actuellement elles la considèrent favorablement, ce que confirme la directrice de la CVCI.

DEBATS DE LA COMMISSION

J.-C. Mermoud signale que si, contrairement aux années 90, le canton de Vaud a été largement épargné par la crise, cela est notamment dû à la diversification du tissu économique réalisée, entre autres, par l'arrivée de telles entreprises.

Dans sa grande majorité, la commission s'accorde sur un premier constat : le développement économique du canton est un succès, mais un succès qu'il faut gérer. En effet, ses corollaires en termes de croissance démographique et partant en termes de logements et d'infrastructures notamment, doivent absolument être considérés. Le postulat a le mérite de les mettre en exergue. Néanmoins, il s'agit de ne pas de faire de procès d'intentions à la promotion économique. S'il est vrai qu'elle contribue à ce développement — pas forcément aussi significativement que l'on est parfois tenté de croire —, il semble erroné de penser qu'en la remettant en question, on aurait trouvé la solution aux défis qui se posent. Il faut plutôt ouvrir la réflexion au-delà du champ économique et embrasser les problèmes sous plusieurs angles afin de pouvoir y répondre le mieux possible. C'est donc une large réflexion qui s'avère nécessaire, notamment en termes d'aménagement du territoire, de logements et

d'infrastructures.

Si l'immense majorité des commissaires s'accordent sur le constat précédent, ils divergent toutefois sur l'opportunité du renvoi du postulat afin d'obtenir des réponses aussi larges qu'espérées. Ainsi, 4 commissaires sont favorables à une interprétation large du questionnement induit par le postulat, il est vrai formellement focalisé sur la promotion économique. Pour ces derniers, vu l'importance des questions soulevées, il s'agit de donner l'opportunité au Conseil d'Etat, dans son ensemble, de développer sa vision globale relative à la maîtrise du développement économique du canton de Vaud. Il pourra ainsi tenter d'expliquer ce qu'il entend par "croissance démographique harmonieuse" et présenter sa stratégie dite "multi-facettes" (intégrant des pistes en termes d'aménagement du territoire, de logement et d'infrastructures). Une réponse "englobante" pourrait par exemple présenter :

- les outils à disposition des collectivités publiques (niveaux cantonal et communal) pour répondre à l'accroissement démographique ;
- des informations et une analyse de la ou des stratégie(s) de mise en valeur des régions périphériques, afin notamment d'inciter les entreprises à s'y implanter ;
- des réflexions sur l'hypothèse d'exiger de ces entreprises une contribution à un fonds à la création de logements subventionnés ;
- une reconsidération des critères d'octroi des exonérations fiscales (est-ce les bons ? sont-ils suffisants ?);
- des éléments portant sur la collaboration avec les communes lors de l'accompagnement des implantations d'entreprises...

A contrario, pour 4 commissaires, le postulat étant centré de manière explicite sur la promotion économique, et les réponses ayant été données, il ne saurait être question d'en faire une interprétation extensive et de répondre à des questions n'y figurant pas (ex. portant sur l'aménagement du territoire ou les infrastructures). Ce d'autant que, par exemple sur la question du logement, d'autres pistes ont été avancées par ailleurs, exemple la création de "pôles de logements" proches des pôles de développement économique, nantis de règles particulières afin de pouvoir construire plus rapidement que selon les processus usuels. Les logements devraient être de diverses natures ; subventionnés et en PPE.

De même, à propos des enjeux liés à l'aménagement du territoire ou de l'action des communes pour faire face à la croissance démographique. Concernant la production de logements, défi majeur pour le canton, le conseiller d'Etat précise que cette problématique fait actuellement l'objet d'un travail conjoint du SELT et du SDT. Alors qu'en termes de planification les jalons sont posés, la phase de la concrétisation des constructions reste difficile, eu égard notamment à la mise à disposition des surfaces. L'aide des communes est indispensable, car si de plus en plus de communes jouent le jeu de la densification, certaines continuent à privilégier la vente de terrain en zones villas.

Au vu des divergences d'interprétation de son postulat, J.-A. Haury en reprecise les demandes. Si la gestion du succès doit en effet se traduire par l'adaptation de diverses politiques, il n'en demeure pas moins que le rôle de la promotion économique quant à l'attractivité du canton est selon lui indéniable. En conséquence, la politique de promotion économique doit être adaptée afin d'agir sur l'attractivité du canton et partant sur la démographie grandissante de celui-ci. Le postulat demande donc clairement une action sur la promotion économique, non sur la gestion de ses effets induits.

VOTE

La situation est donc un peu paradoxale au plan politique parce que, sur le fond, toute la commission s'accorde à penser que la thématique de la maîtrise du développement économique et de ses effets sur la démographie est centrale. L'interprétation sur les bienfaits ou méfaits de la croissance demeurant bien sûr plus controversée.

A partir de là, faut-il renvoyer au Conseil d'Etat un postulat qui, aux dires même du postulant, ne questionne qu'un vecteur de cette croissance : la promotion économique ? Ou bien faudrait-il plutôt déposer un autre objet parlementaire reflétant mieux les multiples facettes de ce développement ?

Par 6 voix favorables (réunissant à la fois le postulant et ceux qui, sur la base du présent rapport qui indique bien les diverses pistes à traiter, en font une interprétation extensive) et 5 voix contre (aucune abstention), une majorité de la commission recommande au Grand conseil de prendre le postulat en considération et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

Gland, le 20 avril 2011.

Le rapporteur :
(Signé) *Philippe Martinet*