

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

Motion Pierre Zwahlen et consorts pour une promotion et une diversification économiques plus sélectives et assurant des emplois stables

Motion Alessandra Silauri et consorts pour des allègements fiscaux mieux contrôlés et plus transparents (en faveur des entreprises dans les zones économiques en redéploiement)

1. Préambule

La commission, composée de Mmes les députées Alessandra Silauri et Florence Golaz et de MM. les députés Alexis Bally, Guy-Philippe Bolay, Claude-Eric Dufour, Pierre Grandjean, Rémy Jaquier, Michele Mossi, Pierre-André Pernoud, Pierre Zwahlen et Nicolas Mattenberger, confirmé dans sa charge de président-rapporteur, a siégé une première fois le 21 mai 2012, en présence de MM. Les Conseillers d'Etat Pascal Broulis et Philippe Leuba. Participaient également à cette séance, MM. Raphaël Conz, chef de l'unité de promotion économique du SPECo et M. Pierre Curchod de l'ACI.

La commission s'est réunie une seconde fois le 29 mai 2012, sous la même composition, à l'exception de M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba, excusé, et de M. Michele Mossi, remplacé par Mme Sylvie Villa.

Suite aux travaux de la 2^{ème} séance, un rapport de minorité a été annoncé et sera réalisé par M. Nicolas Mattenberger. Le rapport de majorité sera réalisé par Rémy Jaquier.

Après avoir consulté le Secrétaire général du Grand Conseil et vu que les deux motions ont été traitées simultanément par la même commission, le soussigné a décidé de ne rédiger qu'un rapport de majorité.

2. Contenu de la motion Pierre Zwahlen et consorts

M. le député Pierre Zwahlen demande, par voie de motion, « *d'améliorer les conditions qui permettent d'assurer une promotion et une diversification plus sélective du tissu industriel et économique vaudois, dans l'intérêt d'emplois durables* ».

Après avoir rappelé les critères à respecter par les entreprises qui sollicitent une exonération fiscale temporaire, notamment en matière d'emplois créés, de volume des investissements effectués, du choix de la région d'implantation et de la collaboration avec les hautes écoles et les centres de recherches, M. le député Zwahlen souligne l'importance de « *déterminer les types de sociétés dont le canton veut encourager l'implantation. Celles qui portent des technologies propres, des emplois industriels qui respectent l'environnement et la santé ne sont pas contestées. Par contre, les firmes impliquées dans l'armement ou les produits engendrant une dépendance ne sont pas les bienvenues* ».

« Les avantages que le canton accorde à des entreprises qui s'installent ou se diversifient sur son territoire doivent assurer des emplois dans la durée. Si ces firmes ne respectaient pas leur engagement à maintenir l'emploi, elles seraient tenues contractuellement de verser l'équivalent des sommes dont elles ont été dispensées durant des années ».

« Si la nature et le volume des investissements effectués par l'entreprise constituent un critère important, actuellement déjà, des indicateurs permettraient de mieux évaluer l'intérêt de l'allègement fiscal, une grille d'analyse pouvant compléter le dispositif ».

M. le député conclut le texte de sa motion en affirmant que *« équité et transparence évitent l'incompréhension, les controverses voire des polémiques. Les commissions de surveillance (gestion et finances) du Grand Conseil doivent pouvoir vérifier le respect des critères et conditions des parties en matière d'allègements fiscaux ».*

3. Contenu de la motion Alessandra Silauri et consorts

Se fondant sur le constat dressé par le Contrôle fédéral des finances dans son rapport de février 2012, Mme la députée Alessandra Silauri estime en préambule *« que les dispositions de contrôle des allègements fiscaux octroyés aux entreprises dans les zones économiques en redéploiement doivent être renforcées ».*

Par sa motion, Mme la députée demande au Conseil d'Etat *« de modifier la législation cantonale, afin de pouvoir vérifier le respect par les entreprises des conditions d'octroi et de l'assujettissement fiscal de ses employés, d'évaluer les conséquences financières pour le canton et sur la contribution cantonale à la péréquation financière intercantonale (RPT), de permettre, au Contrôle cantonal des finances et aux commissions de gestion et des finances du Grand Conseil d'exercer leurs tâches respectives de surveillance ».*

Elle estime d'autre part que, *« bien que les données fiscales imposent quelques règles de confidentialité, différentes mesures peuvent être appliquées pour améliorer le contrôle et la surveillance de ces allègements régis par la loi sur l'appui au développement économique (LADE) et la loi sur les impôts directs cantonaux. Une modification de la LADE, notamment à son article 38 qui traite du contrôle et suivi, devrait permettre au SELT de disposer de données fiscales des entreprises et de leurs employés, pour pouvoir vérifier les conditions d'octroi des allègements, décider de leur renouvellements et établir un rapport de législature conformément à l'art. 8 de cette loi ».*

« Une modification de la loi cantonale sur les finances, notamment son art. 49 sur les annexes aux comptes, devrait permettre de présenter les résultats agrégés des impacts fiscaux des entreprises et de leurs employés, ainsi que des impacts sur la RPT cantonale ».

Mme la députée conclut le texte de sa motion en précisant que les modifications des deux lois proposées ci-dessus *« sont mentionnées comme mesures prioritaires et ne devraient pas être considérées comme une liste exhaustive des mesures à prendre par le Conseil d'Etat pour répondre aux objectifs de cette motion ».*

4. Discussion générale

Monsieur le conseiller d'Etat Pascal Broulis commence par dresser le constat que la fiscalité vaudoise est à la peine et que le canton perd des entreprises. Il rappelle que tous les cantons suisses pratiquent les exonérations fiscales et que les entreprises ne s'installeraient pas dans le canton de Vaud si ce dernier ne pratiquait pas une politique de soutien aux entreprises et d'exonération fiscale temporaire. Il y a aussi lieu de relativiser les chiffres : sur 30'000 entreprises actives dans notre canton, seules 200 ont bénéficié d'exonérations fiscales sur dix ans. Toute PME peut demander une exonération temporaire, par exemple à l'occasion d'une modification importante de l'activité de l'entreprise.

M. Broulis déclare à la commission qu'il ne voit aucun problème à donner des informations particulières sur la fiscalisation des entreprises à l'attention des commissions de gestion et des finances. Par contre, il est opposé au fait de rendre ces chiffres publics en pied de bilan car cela poserait d'une part des problèmes de concurrence entre les cantons et d'autre part, les chiffres estimés sont théoriques.

Monsieur le conseiller d'Etat Philippe Leuba commence par corriger une confusion dans le texte de Mme la députée Silauri : la LADE, gérée par le service de la promotion économique et du commerce (SPECo), n'a strictement rien à voir avec la problématique des exonérations fiscales. La LADE prévoit deux types d'outils : d'une part des aides directes provenant de l'Etat ; d'autre part des cautionnements facilitant les conditions d'emprunts bancaires. Mais aucune décision d'exonération ne se base sur la LADE.

M. Leuba rappelle ensuite que le rapport du Contrôle fédéral des finances révèle que la qualité du suivi et du contrôle effectués dans le canton de Vaud est meilleure que celle des autres cantons qui ont fait l'objet d'un contrôle en parallèle. L'organisme public qui est pointé du doigt est le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à cause de la manière dont l'administration fédérale a contrôlé l'arrêté Bonny d'une part, et par son manque de précision dans les tâches déléguées aux cantons d'autre part. Mme la députée Alessandra Silauri lui donne raison sur ce point.

Le ministre de l'économie souligne le travail considérable qui est effectué en terme de promotion économique par le canton de Vaud, en Suisse et à l'étranger, et met en garde le Grand Conseil contre les conséquences des mesures réclamées par les deux motionnaires, qui sont de nature à ruiner les efforts entrepris. Selon M. Leuba, bâtir une attractivité, notamment à l'étranger, requiert des années de travail. L'ensemble de ces efforts est menacé car la rumeur se répand que le canton de Vaud ne souhaite pas ou plus être attractif ni avoir de croissance. Sans croissance, il n'y a tout simplement pas de relance de l'économie.

Il y a lieu de rappeler enfin que l'économie suisse liée aux exportations est fortement pénalisée par un franc fort. Il convient donc de mettre en œuvre des outils permettant de rester attractifs, afin de créer des emplois.

Le Conseil d'Etat, dans toutes ses composantes politiques, travaille à l'élaboration d'un cadre fixant les règles de sa politique d'exonération fiscale temporaire. Il s'agit en fait d'une directive d'application qui a évolué suite à la fin de l'arrêté Bonny. Cette directive d'application de la législation fiscale fixe également les modalités et les conditions liées à la clause « claw-back » ainsi qu'aux contrôles effectués par l'administration cantonale. Actuellement en révision, les commissions de gestion et des finances seront nanties de cette directive en temps utile.

Tout en confirmant les mesures prises à l'interne du SPECo, M. Leuba précise qu'une nouvelle répartition des compétences s'est effectuée. Il rappelle qu'aujourd'hui, après une analyse minutieuse des éléments économiques par le SPECo, le dossier de demande d'une exonération est transmis à l'ACI qui l'instruit au niveau fiscal et établit une proposition qui monte au Conseil d'Etat (et non plus simplement au chef du Département DFIRE qui rendait une décision, comme auparavant).

Dans le cadre du reporting effectué par le SPECo et le SECO, il est précisé qu'après une première période de cinq ans, une entreprise peut renouveler son exonération ; dans le cas contraire, elle sera taxée. Afin de satisfaire aux conditions de renouvellement, la société doit à cet effet démontrer qu'elle a créé des emplois, qu'elle a effectué des investissements ainsi que des collaborations de recherche et de développement. Enfin, l'entreprise doit toujours se situer dans le business plan qu'elle avait annoncé avant la période de cinq ans.

Mme la députée Silauri rappelle que son but n'est pas de supprimer les instruments d'exonération. Elle défend néanmoins le principe que la transmission de certaines données d'un service à l'autre permettrait de vérifier la plausibilité des données fournies par les entreprises.

M. le député Pierre Zwahlen constate que la révision de la directive par le Conseil d'Etat n'est pas un hasard. A l'appui de ce constat, il note que le gouvernement a renoncé au caractère prioritaire de l'exonération accordée aux sièges internationaux des entreprises et qu'il l'a réservée aux domaines des sciences de la vie, des industries de précision, des hautes technologies, de l'information, de l'agro-alimentaire, au tourisme et au sport international. M. Zwahlen salue ce recadrage de la politique économique du Conseil d'Etat et notamment les efforts consentis en faveur des emplois chez Novartis. Selon lui, « *nous ne sommes pas loin d'un contrôle et de quelques éléments de transparence à l'adresse des commission de gestion et des finances* ». Se fondant sur la volonté du Conseil d'Etat de réorienter la politique cantonale en matière d'exonération, M. le député Zwahlen se demande toutefois comment ce dernier va se comporter face à de nouvelles demandes.

M. Leuba clarifie le cas des quartiers généraux en précisant que le Conseil d'Etat n'a pas dit « plus jamais de quartier général ». Il insiste sur l'absolue nécessité d'une diversification de tous types de secteurs et d'entreprises et, à cet égard, il n'y a pas de *persona non grata* dans le canton de Vaud.

Lors de la discussion en commission il ressort que, si un député s'oppose au « voyeurisme » des chiffres, il désire néanmoins connaître les lignes directrices des contrôles mis en place par le Conseil d'Etat afin de rassurer les élus. Un autre membre est d'avis que ces deux motions sont malvenues et déstabilisent les entreprises, dans une période où le canton souffre d'une concurrence internationale. Un député rappelle que, en comparaison intercantonale et contrairement à certaines idées reçues, le canton de Vaud n'est pas un paradis fiscal. Les entreprises choisissent de s'établir dans le canton en raison d'un certain nombre de conditions cadres, telles que les infrastructures et les connaissances linguistiques, mais pas prioritairement en vue d'obtenir des exonérations fiscales. Il en va de la responsabilité des députés de retrouver un climat de confiance et, à ce titre, ces deux motions n'apportent rien de plus que le travail des commissions de surveillance ; elles doivent être retirées.

Le rapporteur de majorité soussigné illustre, par son expérience personnelle de syndic responsable de la promotion économique de la ville d'Yverdon-les-Bains de 2002 à 2009, le travail de très longue haleine que représentent l'accueil et l'implantation d'une nouvelle entreprise dans une zone en redéploiement. Les négociations sont laborieuses et portent non seulement sur les aspects fiscaux, mais également sur les conditions cadres locales (raccordements aux énergies et réseaux de communication, infrastructures et dessertes, capacités hôtelières notamment). Il salue également l'excellent travail de prospection et de conviction effectué par l'organisme intercantonal en charge de la prospection d'entreprises au niveau international, et le très grand professionnalisme de ses acteurs qui sont des appuis indispensables aux responsables locaux. En conclusion, il est d'avis que ces deux motions doivent être écartées, car elles donnent un très mauvais signal et « qu'il ne faut surtout pas scier la branche sur laquelle notre économie est assise ! »

Après une large discussion, M. le député Zwahlen se déclare très satisfait de ce qu'il a entendu et de la révision de la directive en matière fiscale. Constatant que sa proposition apporte un plus sur la définition du type de sociétés pouvant bénéficier des allègements fiscaux, il transforme sa motion en postulat.

Mme la députée Silauri souligne que l'objectif de sa motion est de renforcer la crédibilité de cet instrument et non pas de créer la polémique. Accepter sa motion consisterait à donner un signe positif quant à la notion de contrôle et de transparence. En conséquence, elle déclare ne pas retirer sa motion.

M. Broulis note que plus ce débat s'éternise plus le canton se fragilise. Il insiste sur le fait que « *le temps joue contre nous aujourd'hui* » et relaie l'inquiétude actuelle des entreprises à s'installer dans le canton de Vaud. Si le débat a lieu lors de la séance du Grand Conseil du 19 juin 2012, il est prêt à effectuer des déclarations reprenant les recommandations de la commission et sa demande d'une directive retravaillée par le Conseil d'Etat et présentée aux commissions de gestion et des finances. MM. les conseillers d'Etat Broulis et Leuba sont également prêts à réaliser dans les meilleurs délais une note de synthèse écrite, montrant l'évolution du dossier et apportant les clarifications demandées dans les deux motions Silauri et Zwahlen.

M le député Zwahlen déclare vouloir attendre cette note et notamment une clarification sur la manière dont les sièges internationaux d'entreprises pourraient encore être exonérés à l'avenir. Pour sa part, « *il trouve que l'apaisement souhaité par M. le Conseiller d'Etat Broulis serait davantage acquis par une transmission de ces deux propositions, car ce qui importe c'est d'en finir avec les controverses stériles et un clivage gauche-droite* ». Selon lui, demander le retrait de ces deux textes est prématuré et il plaide en faveur de l'acceptation de son texte sous forme de postulat.

M. le président Nicolas Mattenberger constate qu'il ne suffit pas de se contenter d'un refus de ces textes si l'on souhaite trouver de l'apaisement. Sur sa proposition, la commission décide d'attendre la note de MM. les conseillers d'Etat Broulis et Leuba et de reporter le vote au mardi 29 mai 2012.

Après réception de la note de synthèse, classée confidentielle pour le moment, la commission s'est réunie une seconde fois le 29 mai 2012 à 17h15.

M. Broulis commente cette note en précisant que le Conseil d'Etat a bien démontré les changements en matière de politique d'exonération temporaire et que ces modifications seront rendues publiques dans quelques mois. Le Conseil d'Etat a toujours pratiqué les exonérations fiscales en toute légalité et ces pratiques ont clairement été réorientées depuis la fin de l'arrêté Bonny. Il rappelle, une fois de plus, que le canton de Vaud est de moins en moins concurrentiel et par conséquent moins attractif pour les entreprises.

M. le député Zwahlen estime toutefois que les problématiques du contrôle et de la surveillance ainsi que celle des quartiers généraux ne sont pas suffisamment traitées dans le document. En conséquence, il décide de maintenir son postulat car « *il permet, selon lui, de donner une marge de manœuvre au gouvernement, afin d'approfondir ces questions* ».

Une majorité de députés au sein de la commission considèrent, au contraire, que la note de synthèse leur a apporté les assurances souhaitées et que les deux motions doivent être retirées. Ne pas les retirer consiste à donner un très mauvais signal aux entreprises souhaitant s'installer sur sol vaudois. Lors de la prochaine législature le gouvernement, à majorité de gauche, se prononcera sur chaque exonération, avec une possibilité de contrôle et de surveillance par les commissions de gestion et des finances. Un député constate que, si un manque de contrôle est constaté dans les commissions de surveillance, des recommandations allant dans le même sens que les objets des députés Silauri et Zwahlen peuvent être mises sur pied. Plusieurs députés ne comprennent dès lors pas le discours ambigu de M. le député Zwahlen, qui déclare à la fois être très satisfait des discussions au sein de la commission et partager la volonté du Conseil d'Etat de veiller à la diversification du tissu économique vaudois, tout en voulant maintenir son postulat afin de donner une marge de manœuvre au gouvernement.

Mme la députée Silauri ne souhaite pas non plus transformer sa motion en postulat et décide de maintenir son objet, « *car il laisse le choix d'un meilleur instrument de contrôle afin de renforcer le cadre juridique dans lequel ces entreprises s'établissent* ».

5. Conclusions

Mme la députée Silauri conclut en déclarant que si des recommandations des commissions de gestion et des finances vont dans le même sens que sa motion, elle retirera son texte au plénum. A ce stade, elle propose de passer au vote.

M. le député Zwahlen confirme également que si des recommandations effectuées par la délégation des commissions COGES/COFIN vont dans le sens d'un avis plus strict concernant les quartiers généraux, il pourrait envisager également un retrait de son texte.

Par 6 voix contre 5, la commission décide de ne pas renvoyer le postulat de M. le député Zwahlen au Conseil d'Etat.

Par 6 voix contre 5, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur la motion de Mme la députée Silauri.

Un rapport de minorité sur les deux objets est alors annoncé et sera réalisé par M. le député Nicolas Mattenberger. Le rapport de majorité sera quant à lui réalisé par M. le député Rémy Jaquier.

Yverdon-les-Bains, le 12 juin 2012

Le rapporteur :

Rémy Jaquier