

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 17'500'000.- pour la création d'un fonds de soutien à l'industrie vaudoise

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 4 juin 2015 à la Salle de conférences n°300 du DECS, Rue Caroline 11, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Christelle Luisier Brodard et Graziella Schaller, de MM. Alexandre Berthoud, Guy-Philippe Bolay, Frédéric Borloz, Daniel Meienberger, Samuel Bendahan, Alexandre Rydlo, Daniel Trolliet, Michaël Buffat, Pierre-André Pernoud, Jean-Marc Sordet, Olivier Mayor, Vassilis Venizelos, ainsi que de M. Nicolas Rochat Fernandez, confirmé dans son rôle de président et rapporteur.

M. Philippe Leuba, chef du DECS, était accompagné de MM. Raphaël Conz, responsable de l'Unité entreprises au SPEco et Mathias Paquier, chef de projet à l'Unité entreprises au SPEco.

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté par M. Jérôme Marcel, secrétaire de commission, qui a tenu les notes de séance. Qu'il soit ici remercié pour son travail précis et méticuleux.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Genèse du projet

Monsieur le Conseiller d'Etat en charge du DECS explique que ce projet s'inscrit dans une volonté réaffirmée du Conseil d'Etat, et qu'il croit partagée par le Grand Conseil, de diversifier notre tissu économique, notamment en mettant un accent appuyé sur l'industrie. Une volonté consacrée dans le Programme de législation 2012-2017 du CE (mesure 4.5), dont le GC a pris acte.

De nombreuses interventions parlementaires vont dans le même sens d'un appui à une politique industrielle : en effet, si l'économie vaudoise créée entre 5'500 en 6'500 nouveaux emplois par an depuis dix ans, force est de constater que ces créations se concentrent essentiellement dans les services. Et on constate que le secteur secondaire est celui qui spontanément crée le moins d'emplois. Dès lors si on veut conserver une économie diversifiée, il faut appuyer les efforts en direction de ce secteur.

Typologies d'aides

Le Conseil d'Etat a entendu les partenaires sociaux, qui ont émis un certain nombre d'idées. Certaines ont été rapidement évacuées, d'autres ont fait l'objet d'une analyse approfondie, à l'instar de mettre sur pied une Centrale d'achats, mais dont l'analyse a mis en évidence que si l'idée de grouper les achats des PME était intéressante, les entreprises n'étaient pas intéressées.

L'option d'un CTI à la vaudoise¹, système qui fonctionne plutôt bien au niveau fédéral, a également été évaluée : mais ce genre de mesures ne concerne que l'innovation pure, alors que les projets éligibles dans le projet de *Fonds de soutien à l'industrie concernent non seulement un spectre plus large que l'innovation pure mais également permet de mener ces projets de R&D au sein de l'entreprise sans recourir à un institut de recherche, contrairement au modèle CTI*. Sans compter que la réactivité et la possibilité d'octroyer des fonds dans des délais brefs fait partie du projet.

¹ Commission pour la technologie et l'innovation

Le projet a été présenté à la BCV, qui a validé l'ensemble de son positionnement, y compris en regard des outils d'aide à l'entreprise qui existent dans le secteur bancaire : le projet de Fonds de soutien à l'industrie n'entre pas en compétition avec ce que font les instituts bancaires en terme de soutien à l'économie, car on se situe dans la marge de risques plus importants.

S'il n'y avait aucun risque, ce sont les instituts bancaires qui agiraient : l'Etat viendra avec ce Fonds en complément de ce qui existe, en prenant un risque un peu plus élevé que les établissements bancaires, subsidiairement en prenant le même risque que ces derniers mais en pratiquant des taux moins importants mais compatibles avec les degrés de bénéfice des entreprises en question.

Les montants prévus par le Fonds de soutien à l'industrie *sont complémentaires aux outils de la LADE et aux cautionnements au niveau fédéral qui peuvent atteindre Fr. 500'000.-.*

Les trois types d'aides sont les suivantes (p. 8 EMPD 225) :

- **Cautionnements** de crédits bancaires d'un montant maximum de CHF 500'000.- ;
- **Prêts** avec intérêt d'un montant maximum de CHF 500'000.- ;
- **Aides à fonds perdu** d'un montant maximum de CHF 100'000.-.

Le Fonds de soutien à l'industrie vaudoise sera donc doté de 17,5 millions, et aura pour but la création et le maintien d'emplois industriels dans le Canton de Vaud.

Gouvernance du Fonds

Concernant la gouvernance, le CE a voulu une structure la plus souple possible, la plus proche du marché possible, excluant la création d'une fondation. Le suivi du Fonds sera assurée par SPEco, qui fait d'ores et déjà de l'aide directe, avec la collaboration du Cautionnement romand, qui est spécialisé et reconnu, y compris par les entreprises.

Projets éligibles

Concernant les projets éligibles, le CE a identifié les bénéficiaires potentiels en se référant dans la Nomenclature générale des activités économiques (NOGA) 2008 à ceux classifiés dans la section « C – industrie manufacturière ». Il est clair que parmi les projets éligibles, le Fonds de soutien à l'industrie ne soutiendra pas des entreprises qui sont à deux doigts de la faillite, mais celles qui ont des perspectives de développement, mais qui font face à une difficulté passagère.

Même l'élément le plus interventionniste du projet, soit les aides à la trésorerie, supposera des perspectives, un plan d'affaires, des marchés à terme qui permettent à l'entreprise d'être viable. Ce que les industriels comprennent parfaitement.

Le volet d'aide à la recherche et développement est un *complément* aux outils qui existent sur le plan fédéral (CTI) et cantonal (LADE, InnoVaud). Parmi les raisons qui ont fait opter le CE pour ce projet de Fonds de soutien à l'industrie plutôt que revoir les plafonds LADE, *c'est la typologie des projets éligibles ainsi que la possibilité non ouverte par la LADE de procéder à des prêts en direction des PME industrielles.*

Prévisions financières

Concernant les prévisions financières, à savoir si le montant de 17,5 millions suffira, des projections ont été établies avec le soutien de la BCV. Il ressort de ces estimations que ce montant devrait permettre de fonctionner, étant donné que les cautionnements ne devraient pas impacter le capital, car on part du principe que les prêts seront remboursés malgré qu'il faille s'attendre à quelques pertes vis les difficultés économiques. Les aides à fonds perdu, bien entendu, toucheront elles au capital.

Conclusion

Enfin, au vu de la décision de la BNS sur la suppression du taux plancher en janvier dernier, Monsieur le Conseiller d'Etat estime que ledit projet arrive à point nommé.

Pour le surplus, la création du Fonds de soutien à l'industrie vaudoise sera probablement *l'une des premières décisions d'une politique prenant sérieusement en compte la problématique du franc fort*, mis à part la décision fédérale d'assouplir les RHT (indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail). En effet, aucune autre collectivité publique n'a, à ce jour, pris une décision de cette importance.

3. AUDITIONS

La commission a auditionné les quatre acteurs directement concernés par la création du Fonds de soutien à l'industrie vaudoise, lesquels ont participé aux discussions préliminaires. Ont dès lors été entendus :

- M. François Schoch, président du Groupement Suisse de l'Industrie Mécanique (GIM-CH) ;
- M. Yves Defferrard, syndicat UNIA, secrétaire syndical ;
- M. Jean-Hugues Busslinger, Centre Patronal, directeur du département de la politique générale ;
- M. Julien Guex, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI), sous-directeur.

En substance, ces derniers ont relevé les éléments suivants concernant l'EMPD :

- Ils se réjouissent de l'intérêt porté par l'Etat à l'industrie, laquelle a besoin du soutien des politiques dans cette période chahutée sur le plan économique et sont en complet accord avec création du présent Fonds de soutien à l'industrie, le monde politique ayant été interpellé dès 2011 déjà pour la mise en place d'un tel fonds.
- Ce projet a fait l'objet de nombreuses négociations et constitue le fruit de compromis. S'il peut y avoir quelques résistances selon les diverses sensibilités, tant les milieux syndicaux que patronaux ont accepté de faire un certain nombre de compromis pour arriver à ce projet équilibré.
- Les outils de ce fonds sont de nature à rendre des services effectifs. Comme par exemple à l'outil du cautionnement : il existe déjà avec la coopérative *Cautionnement romand* la possibilité de cautionnements jusqu'à concurrence de Fr. 500'000.- ; grâce au Fonds de soutien à l'industrie vaudoise, ce cautionnement pourra être de Fr. 500'000.- supplémentaire, ce qui se justifie dans le domaine de l'industrie qui doit faire face, par exemple lors du renouvellement d'une chaîne de production ou lors d'achat de machines, à des investissements plus importants que lorsque l'on se situe dans une industrie de service. En conclusion, ces instruments élaborés de concert avec l'Administration sont de nature à rendre des services concrets.
- Une solution équilibrée qui permet d'avoir une palette d'outils intéressante pour la variété des entreprises industrielles du canton de Vaud, en partant des plus petites structures jusqu'aux structures plus grandes membre d'un groupe. Un résultat final satisfaisant, avec des montants relativement importants qui permettront d'aider des projets concrets d'avenir – et non de prolonger des situations où l'industrie est vouée à disparaître.

4. DISCUSSION GENERALE

D'une manière générale, l'unanimité des membres de la commission salue l'EMPD et se reconnaît dans les considérants du Conseil d'Etat et des partenaires sociaux.

La discussion qui en a suivi a porté essentiellement sur les aspects organisationnels et pratiques de fonctionnement dudit Fonds, dont une synthèse est, ci-dessous, rapportée.

Choix d'un montant de CHF 17,5 millions

Le montant de 17,5 millions est le solde du montant initialement envisagé pour l'industrie. Pour s'assurer de la pertinence de cette dotation initiale, on a tenté de mesurer les nécessités, démarche dans laquelle le CE s'est joint l'expertise de la BCV, d'entités qui connaissent ces problématiques, à l'instar de Cautionnement romand, ainsi que des partenaires sociaux. Le Conseil d'Etat fera un bilan de l'ensemble de l'opération : si l'outil est efficace, et que sa dotation financière est épuisée, le Conseil d'Etat ne s'interdit pas d'envisager une nouvelle dotation.

Dans l'éventualité d'une nouvelle dotation au Fonds, le Conseil d'Etat devra présenter un autre EMPD au Grand Conseil.

Taux de couverture du Fonds et prévision des risques

Pour les cautionnements, un taux de couverture de facteur *deux* a été retenu. En effet, c'est au final la banque qui octroie le crédit, et il n'est pas nécessaire de provisionner le 100% du risque. Sur les 17,5

millions, environ cinq à six millions devraient être utilisés pour les cautionnements, dès lors un montant de douze millions pourra être engagé en risque propre.

En ce qui concerne le taux de couverture de deux, il a été fixé sur la base de prévisions. Si le risque avéré devait s'avérer inférieur, ce taux pourrait être revu à la hausse. Un commissaire relève que pour Cautionnement romand qui pratique le taux de deux et demi, il y a un système d'arrière caution, alors que pour le Fonds de soutien de l'industrie, les cautionnements seront blancs.

A tout le moins, le chef du DECS réplique quant à lui que le Conseil d'Etat s'est basé sur des scénarii validés par les partenaires sociaux et le secteur bancaire.

Subsidiarité de la gestion du risque entre les banques, le Cautionnement romand et le Fonds

Les possibilités d'aides aux entreprises doit être compris comme un système en cascade. Une entreprise se tourne en premier lieu vers un établissement bancaire, laquelle dit si elle exige un cautionnement pour intervenir.

L'entreprise se tourne ensuite vers Cautionnement romand, une structure qui existe et a fait ses preuves et peut cautionner jusqu'à Fr. 500'000.-. S'il s'agit d'un projet industriel de grande envergure, avec le Fonds de soutien à l'industrie *on peut augmenter le montant du cautionnement jusqu'à concurrence de Fr. 500'000.- supplémentaires*. Dans le cas où le Cautionnement romand ne peut intervenir car il y a des garanties qui ne sont pas délivrables, le Fonds peut se substituer à Cautionnement romand jusqu'à concurrence de Fr. 500'000.-

Si un projet n'est pas admis par l'établissement bancaire et que le Fonds devait prendre le risque lui-même, c'est à ce moment qu'interviendrait la mesure de prêt. ***Dans ce cas, toutes aides cumulées, le prêt ne peut aller au-delà de 50% du financement du projet, dès lors l'entreprise prend aussi une part du risque, contrairement à la mesure du cautionnement qui peut aller jusqu'à 100% du montant emprunté à l'établissement bancaire.***

Typologie d'entreprises concernée par le Fonds

En premier lieu, il s'agira de savoir si l'entreprise entre dans la nomenclature NOGA section C et de savoir si elle a son outil de production dans le canton de Vaud. Ensuite, il y a la typologie de projets éligibles, avec une certaine flexibilité plus large que la LADE. Enfin, il y a les plafonds et des mécanismes différenciés en fonction du type de soutien.

Concernant les critères d'octroi des soutiens, ils respecteront le but du Fonds, à savoir la création et le maintien d'emplois industriels dans le Canton de Vaud. Les critères doivent servir ce but. Le règlement sera établi dans ce sens, et ne contiendra pas de critères qui n'ont rien à voir avec la politique industrielle. Le Chef du DECS renvoie aux critères de la PADE et à la directive d'exonération fiscale, documents qui donnent les orientations générales de la politique économique du Conseil d'Etat.

Il n'y a pas un droit aux subventions. Ce qui est clairement stipulé à l'article 4, al. 2 du décret : « *il n'existe pas de droit à l'octroi des aides mentionnées à l'alinéa 1^{er}* ». Il y aura toujours une pesée d'intérêts. Laquelle pesée d'intérêt se fait au regard de l'objectif assigné au fonds, pour rappel « *la création et le maintien d'emplois industriels dans le Canton de Vaud* » (art. 2 du décret).

Pour le surplus, il convient de préciser encore qu'une entreprise internationale n'est *a priori* pas concernée : soit elle a un financement propre interne généré par le cash-flow, soit elle a des conditions bancaires encore plus attractives que ce qui pourra être octroyé par le Fonds de soutien à l'industrie.

Au vu de ce qui précède, les entreprises concernées sont essentiellement des PME ayant de quatre à une centaine d'employés, soit l'essentiel du tissu industriel du canton, pour lesquelles Fr. 500'000.- est un investissement important.

Typologies d'aides non retenues

Franchise d'impôt

Cette idée s'inspirait d'une ancienne mesure fédérale dite « les réserves de crises », un outil qui permettait dans un certain cadre à une entreprise faisant un gros bénéfice sur un exercice de ne pas le

distribuer mais de l'attribuer à une réserve de crise, et de puiser cette somme au moment où l'entreprise traverse une crise. On a travaillé sur cette idée.

Toutefois il s'avère, d'une part, que ce serait très probablement une violation de la LHID en ouvrant des moyens indirects de détourner l'impôt sur le bénéficiaire et, d'autre part, que le Fonds de soutien à l'industrie serait exposé à la législation sur les banques et au contrôle de la FINMA, avec à la clef des coûts de structure colossaux.

Centrale d'achat

La HEIG-VD a été mandatée pour faire une enquête auprès des entreprises sur l'intérêt pour une telle structure ainsi que sur sa viabilité économique.

Dans son étude, la HEIG-VD a mené 150 interviews pour connaître la perception du terrain et c'est ainsi qu'on s'est rendu compte que l'intérêt n'était pas suffisant.

Et pour qu'une centrale d'achat amène des avantages aux entreprises, au regard de la variété des entreprises et des types de fournitures, les produits qui seraient proposés par la centrale d'achat seraient très variés.

Afin qu'elle soit rentable, il faut des quantités importantes pour que les bénéficiaires qu'en tireraient les entreprises soient intéressants, il en ressort qu'avec seulement 25% d'intérêt, la taille critique pour que la centrale d'achat puisse remplir son rôle ne serait pas atteinte.

Montant de CHF 300'000.- pour les frais de gestion et de suivi du Fonds

Ce montant de CHF 300'000.- doit être compris comme un montant maximum pour les frais de fonctionnement ; il a été présenté, afin d'être sûr qu'il ne sera pas dépassé. Vu que dans les premières années au moins la gestion du fonds ne pourra être absorbée entièrement en interne, on a évalué le montant correspond au cas le plus risqué en terme de coûts, soit l'hypothèse d'un mandat entièrement confié en externe.

Mais on estime qu'on sera bien en dessous, notamment parce que l'on va utiliser toutes les synergies et économies d'échelle qui existent, notamment avec Cautionnement romand et les ressources du SPEco pour les aides à fonds perdus.

Par ailleurs, vu le contexte du franc fort, on s'attend à une forte activité du Fonds durant les deux à trois prochaines années ; dans les perspectives à dix ans, on estime que l'on sera au niveau d'une dizaine de cautionnement et d'environ cinq prêts par an, ce qui ne nécessitera pas les mêmes ressources.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

Article 1

L'article 1 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 2

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 3

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 4

Une erreur de frappe à l'alinéa 2 où il faut bien entendu lire « aides mentionnées à l'alinéa 1er ».

L'article 4 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 5

Une erreur de frappe à l'alinéa 2 où il faut bien entendu lire « toutes les décisions ».

L'article 5 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 6

Un commissaire émet le vœu qu'il y ait une transparence et une information aux députés quant à l'utilisation qui sera faite du Fonds – et non pas que le Grand Conseil doivent s'appuyer sur la COGES ou des interventions parlementaires pour être informé. Cette information pourrait être fournie par le truchement d'un rapport annuel ou bisannuel.

Le chef du DECS propose qu'il y ait un chapitre consacré au Fonds de soutien à l'industrie vaudoise soit dans le Rapport annuel du Conseil d'Etat soit dans le Rapport sur la politique d'appui au développement économique (art. 8, al. 2 LADE).

A l'unanimité, la commission émet le vœu que, dans un rapport annuel, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil sur l'utilisation et la mise en œuvre du Fonds de soutien à l'industrie vaudoise.

L'article 6 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 7

A l'alinéa 1, il est stipulé que « le Département en charge de l'économie contrôle l'affectation des aides prévues à l'article 3. Il peut déléguer cette compétence à l'un de ses services ou à un organisme externe à l'Etat ». A quel organisme externe à l'Etat de Département de l'économie pourrait-il être amené à déléguer sa compétence ?

Le chef du DECS donne l'exemple du Cautionnement romand.

L'article 7 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 8

L'article 8 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Article 9

L'article 9 est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret tel qu'il ressorts de l'examen par la commission est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur cet EMPD.

Le Sentier, le 11 juin 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Rochat Fernandez*