

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Manuel Donzé au nom du groupe PDC-Vaud Libre - Que nous apprend le prêt de CHF 500'000 octroyé par l'Etat de Vaud à la société Swiss Space Systems Holdings SA ?

#### **Rappel**

En juin 2017, le Contrôle Cantonal des finances (CCF) publiait son rapport intitulé *Service de l'emploi (SDE)*. Examen en lien avec l'octroi d'un prêt de CHF 500'000.- par l'Etat de Vaud à la société Swiss Space Systems Holding SA. Ce rapport résultait d'un mandat confié au CCF par la Commission de gestion du Grand Conseil par lettre du 2 février 2017. Les objectifs des contrôles y étaient définis par la Commission de gestion, tels que spécifiés dans le rapport :

- Respect des dispositions légales et réglementaires cantonales en lien avec l'octroi de l'aide par le biais du fonds cantonal de lutte contre le chômage.
- Procédures en vigueur pour l'octroi de l'aide (type de garanties, modalités de contrôle et suivi notamment).
- Compréhension de la situation et implications pour le canton, notamment dans les domaines juridique et financier.
- Affectation de la somme allouée et contrôle du respect de l'utilisation.
- Autres types d'aide ou de soutien alloués à cette entreprise par l'Etat, ainsi que tout autre élément entrant dans le cadre des missions du CCF.

Ce rapport du CCF nous permet de vérifier que l'argent octroyé par l'Etat de Vaud à Swiss Space Systems Holdings SA (S3) a bien été utilisé en faveur des collaborateurs de la société pour le paiement de leurs salaires. Il s'agit d'un élément rassurant du rapport. Il en résulte qu'aucune recommandation n'est faite par le CCF.

Néanmoins, il nous semble que ce rapport, en tenant compte du caractère restreint des contrôles, révèle un certain nombre de défaillances dans les contrôles opérés par l'Etat de Vaud et soulève un certain nombre de questions. Sur le premier objectif, au niveau du respect des dispositions légales et réglementaires cantonales, le CCF pointe notamment : "Les règles légales en vigueur sont peu contraignantes et laissent une grande marge d'appréciation au Conseil d'Etat quant à l'usage du fonds cantonal de lutte contre le chômage dans le cadre des buts de celui-ci." Le CCF met en évidence la clause contractuelle relative au remboursement du prêt qui "est fondée sur la confiance en l'arrivée à brève échéance d'au moins un investisseur externe annoncé."

Sur l'objectif de compréhension de la situation et implications pour le canton, le CCF précise qu'il a trouvé "peu de contrats et d'informations sur les relations de la société S3 avec ses partenaires financiers effectifs ou supposés." Cette lacune d'informations devait aussi être présente dans la prise de décision du Conseil d'Etat dans l'octroi du prêt.

Aussi, dans son examen de la situation comptable, le CCF démontre que la société S3 présentait une situation financière déficitaire, avec des revenus inférieurs aux dépenses d'exploitation. La perte aurait été aggravée sans l'activation des frais de recherche et de développement. Nous notons aussi que la société n'était pas soumise au contrôle ordinaire et avait renoncé au contrôle restreint conformément au Code des obligations. La comptabilité tenue à l'interne n'était donc pas auditée par un réviseur externe indépendant.

Le CCF décrit la documentation à la disposition de l'Etat de Vaud au moment de l'octroi du prêt : un courrier électronique de plusieurs pages d'une "personne connue du milieu économique vaudois", qui n'est ni employé ni actionnaire de la société, un graphique des besoins en trésorerie et un extrait du Registre du commerce. Nous relevons ici deux appréciations importantes que fait le CCF sur cette documentation.

Tout d'abord, "la documentation que nous avons obtenue auprès du SDE ne nous permet pas de constater que, préalablement à son octroi, le prêt accordé ait fait l'objet d'une analyse approfondie de la part des services de l'Etat de Vaud." Mais aussi, "les informations dont disposait l'Etat de Vaud en juillet et août 2015 ne reflétaient qu'imparfaitement

*la situation financière réelle de la société S3."*

*Au vu des différents points évoqués ci-dessus, repris du rapport du CCF, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :*

*1) Quelle appréciation fait le Conseil d'Etat sur les conclusions du rapport du CCF dans le cadre de l'examen en lien avec l'octroi du prêt de CHF 500'000.- par l'Etat de Vaud à la société S3 ?*

*2) Sur la question de la marge d'appréciation laissée par le cadre légal et réglementaire dans l'octroi de prêts similaires à celui octroyé à S3, est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de la rendre plus contraignante ? ; si oui, dans quelle direction ?*

*3) Sur les lacunes de documentation relevées par le rapport du CCF, est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de rendre obligatoire un certain nombre de documents dans le cadre de l'octroi d'un prêt, tel un rapport audité par une fiduciaire externe et indépendante, malgré le caractère urgent d'une telle aide ?*

*4) Fort heureusement, l'argent mis à disposition de S3 dans le cadre du prêt de l'Etat de Vaud a bien été distribué aux employés pour leurs salaires. Est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de modifier la procédure au niveau des flux financiers, par exemple, en versant directement les salaires aux employés ou en passant par une caisse de chômage, pour minimiser les risques "d'évaporation" d'argent ?*

*5) Dans le rapport du CCF, il est fait mention de la documentation utilisée par le Conseil d'Etat dans sa prise de décision, telle que nous l'évoquons ci-dessus. Cette documentation n'a pas été annexée au rapport. Est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de rendre publique cette documentation ?*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule à ses réponses, le Conseil d'Etat souhaite rappeler que le Fonds cantonal de lutte contre le chômage (ci-après, le Fonds) prévu aux articles 18 et 19 de la Loi cantonale sur l'emploi a pour vocation principale d'assurer le développement de mesures destinées à favoriser l'insertion ou la réinsertion de certaines catégories de chômeurs ou de financer des projets novateurs visant à favoriser l'équilibre du marché du travail. C'est ainsi par exemple que le projet FORJAD a bénéficié durant six ans d'un financement intégral du Fonds, avant d'être pérennisé dans le cadre du budget ordinaire de l'Etat.

Ce Fonds est également un instrument entre les mains du Gouvernement qui lui permet d'intervenir dans tout projet ou objet lié au marché du travail et notamment de répondre dans l'urgence à des situations critiques qui mettent en jeu le maintien d'emplois dont le caractère social, économique ou scientifique peut s'avérer stratégique aux yeux du Conseil d'Etat. Toutes les décisions d'intervention du Fonds font l'objet d'une décision formelle de l'Exécutif qui s'appuie notamment sur un préavis du DEIS et du DFIRE. Il souligne que le Fonds n'est en aucun cas destiné à soutenir l'investissement technologique ou le développement économique des entreprises, en sus ou à titre subsidiaire de fonds structurels comme les crédits LADE ou le Fonds pour l'industrie.

Dans cette optique, ce n'est qu'exceptionnellement que le Fonds a été mis à contribution dans la perspective de maintenir des emplois au sein d'entreprises en difficulté. A titre de rappel et sans entrer dans les détails, le Conseil d'Etat peut mentionner deux précédents, soit l'octroi d'un prêt exceptionnel dans le but d'éviter une faillite à une société nord vaudoise active dans le développement de technologies innovantes dans le solaire, dans l'optique d'une reprise de l'activité par une société étrangère, et l'octroi d'une subvention à fonds perdu visant à ajourner la faillite du Bureau vaudois d'adresse et ce faisant de maintenir un nombre important d'emplois à caractère social. Dans ces deux cas, les montants engagés étaient du même ordre que les chiffres articulés pour S3 et dans ces deux cas également, le Conseil d'Etat a dû prendre une décision dans l'urgence en se fondant sur la documentation transmise par les entreprises concernées, dont la trésorerie et les perspectives de retour à la santé financière étaient évidemment peu substantielles.

Quoi qu'il en soit et même si le Conseil d'Etat entend en premier lieu réserver l'usage du Fonds au financement de mesures d'insertion ou de réinsertion novatrices sur le marché du travail en se focalisant notamment sur les besoins et les problématiques spécifiques des jeunes, des migrants et des travailleurs de plus de 50 ans, il considère utile et souhaitable de disposer d'un instrument qui lui permette de réagir dans l'urgence en cas de besoin. Il n'écarte donc pas la possibilité d'utiliser le Fonds en dernier recours et ce faisant ne peut formellement exclure qu'en dépit de son intervention, les entreprises concernées ne puissent systématiquement maintenir leur activité et leurs emplois.

**Question 1 : "Quelle appréciation fait le Conseil d'Etat sur les conclusions du rapport du CCF dans le cadre de l'examen en lien avec l'octroi du prêt de CHF 500'000.- par l'Etat de Vaud à la société S3 ?"**

Dans les conclusions de son rapport, le Contrôle cantonal des finances (CCF) a fait différents constats sur la procédure ayant mené à l'octroi du prêt de CHF 500'000.-- à la société Swiss Space Systems Holding SA (S3). Premièrement, le prêt en question a été octroyé dans le respect des dispositions légales. Deuxièmement, le prêt a été affecté au but pour lequel il a été octroyé, à savoir le paiement des salaires courants des employés de la société S3. L'audit met par ailleurs en évidence le fait que les informations financières à disposition au moment de l'octroi ne reflétaient qu'imparfaitement la situation financière effective, constat qui est pondéré par la situation d'urgence dans laquelle se trouvait la société S3 en raison d'un

manque avéré de trésorerie, notamment pour payer les salaires courants.

Certes, le Conseil d'Etat regrette le développement fâcheux qu'a connu cette société jusqu'à sa faillite, avec pour conséquence le non remboursement du prêt octroyé. Cela étant, il souligne que le CCF considère que la procédure d'octroi a été correctement menée et que le montant du prêt a été affecté dans le but initialement décidé.

A posteriori, et vu l'échec connu par l'entreprise, le Conseil d'Etat comprend parfaitement les interrogations sur la pertinence de la démarche. Cependant, il convient de se replacer dans le contexte qui prévalait lors de la demande de S3 : il s'agissait de prendre une décision urgente en faveur d'une entreprise d'avenir, qui jouissait de la confiance et de la considération d'une partie importante du monde économique qui, louait par ailleurs, la personnalité charismatique de son directeur. C'est dans ces circonstances que le Conseil d'Etat a décidé de privilégier la mise en place d'une solution qui avait pour but de pérenniser l'existence de la société S3 et, par là même, de sauvegarder les places de travail.

**Question 2 : "Sur la question de la marge d'appréciation laissée par le cadre légal et réglementaire dans l'octroi de prêts similaires à celui octroyé à S3, est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de la rendre plus contraignante ? ; si oui, dans quelle direction ?"**

Comme le relève le CCF, les règles légales sont effectivement peu contraignantes et laissent une grande marge d'appréciation au Conseil d'Etat. Les raisons d'un tel dispositif sont simples. Le marché du travail n'est pas entièrement prévisible et le Conseil d'Etat doit pouvoir agir dans l'urgence sur la base d'une appréciation qui repose certes sur des éléments juridiques et financiers mais également sur une évaluation d'ordre politique. Il n'est pas question de l'octroi d'une aide financière sur la base d'un dossier méticuleusement préparé mais bien d'une situation d'urgence où une pesée politique des risques doit être faite.

Ainsi qu'il a été mentionné en préambule, ces situations sont rares et de tels prêts ne sont envisagés que dans des situations critiques où la solvabilité d'un employeur est momentanément entravée et pouvant déboucher à court terme sur des pertes d'emploi. En introduisant des critères rigides, le Conseil d'Etat se priverait d'un instrument permettant de sauver ces emplois qui, sans son intervention, disparaîtraient inmanquablement.

**Question 3 : "Sur les lacunes de documentation relevées par le rapport du CCF, est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de rendre obligatoire un certain nombre de documents dans le cadre de l'octroi d'un prêt, tel un rapport audité par une fiduciaire externe et indépendante, malgré le caractère urgent d'une telle aide ?"**

Le Conseil d'Etat n'entend pas imposer d'éléments contraignants dans cette procédure. Il sollicitera cependant à l'avenir plus de justificatifs financiers et comptables - bilans comptables, rapports de révision externe, état de la trésorerie, carnet de commandes, etc - susceptibles de l'éclairer sur le contexte économique de l'entreprise et ses perspectives de retour à meilleure fortune.

L'exigence d'un rapport audité par un fiduciaire peut à priori sembler nécessaire dans une situation où le temps ne joue pas un rôle aussi déterminant. Mais un tel rapport inscrit dans un temps long, peu compatible avec la situation rencontrée lors de la demande de S3. En outre, dans le cas d'espèce, un rapport aurait sans doute mieux détaillé les problèmes rencontrés par la société mais n'aurait pas permis de se positionner sur l'octroi d'un prêt visant à payer les salaires dans l'attente des investissements pressentis.

**Question 4 : "Fort heureusement, l'argent mis à disposition de S3 dans le cadre du prêt de l'Etat de Vaud a bien été distribué aux employés pour leurs salaires. Est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de modifier la procédure au niveau des flux financiers, par exemple, en versant directement les salaires aux employés ou en passant par une caisse de chômage, pour minimiser les risques "d'évaporation" d'argent ?"**

En octroyant un prêt, l'Etat ne devient pas l'employeur et ne peut donc pas verser directement les salaires aux employés. Le même problème se poserait d'ailleurs à une caisse de chômage qui n'intervient qu'après la perte d'emploi. En outre, dans le cas de S3, donner un rôle quasi tutélaire à l'Etat n'aurait sans doute pas été un élément perçu positivement par les potentiels investisseurs.

**Question 5 : "Dans le rapport du CCF, il est fait mention de la documentation utilisée par le Conseil d'Etat dans sa prise de décision, telle que nous l'évoquons ci-dessus. Cette documentation n'a pas été annexée au rapport. Est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de rendre publique cette documentation ?"**

Une instruction pénale étant actuellement en cours, il ne paraît pas opportun de rendre public des éléments en lien avec cette affaire.

A titre de conclusion, le Conseil d'Etat répète qu'il entend réserver l'essentiel des substances du Fonds à son but premier, soit le développement de projets d'insertion pour les catégories de travailleurs pénalisés pour différentes raisons dans leur accès au marché du travail. Il n'écarte pour autant pas la possibilité d'utiliser ce Fonds à titre exceptionnel et en dernier recours pour tenter de maintenir des emplois menacés, lorsqu'il le jugera opportun économiquement et politiquement. A cet égard, il souligne qu'il ne peut formellement exclure que d'éventuelles interventions ne puissent en tous les cas aboutir favorablement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 mai 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*