



## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Vassilis Venizelos et consort - A quelle sauce l'Etat gère-t-il sa LADE ?

#### **Rappel**

*La Loi sur l'appui au développement économique (LADE) a pour but de soutenir la promotion et le développement économique du canton et des régions propres à maintenir ou créer de la valeur ajoutée.*

*Les compétences pour allouer ces aides varient en fonction des montants engagés. Si le Conseil d'Etat est compétent pour les aides à fonds perdu de plus de 250'000 francs, le département en charge de l'économie a la compétence d'octroyer des aides jusqu'à 100'000 francs (art. 5 LADE).*

*Ces aides doivent répondre à certains principes tels que le renforcement de la vitalité et de la compétitivité économique, du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ou des principes du développement durable (art. 2 LADE).*

*La loi prévoit enfin différentes dispositions pour encadrer les processus d'octroi, comme le contingentement (art. 39), le contrôle et le suivi (art. 38). Dans d'autres cas, les subventions peuvent être assorties de conditions (art. 37).*

*Conformément à l'article 8 de la LADE, le Conseil d'Etat présentera prochainement un rapport sur sa politique d'appui au développement économique (PADE). Il doit y formuler des constats, en dressant les enjeux et en proposant un programme d'actions. Dans l'intervalle, il nous paraît important que le Conseil d'Etat nous informe des critères à respecter pour accorder des aides financières sur la base de la LADE, ainsi que des outils existants pour contrôler la mise en œuvre de cette politique publique.*

*Ainsi, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

1. *Comment le respect des principes décrits à l'article 2 LADE sont-ils appliqués ?*
2. *Existe-t-il des critères qui permettent d'orienter le Conseil d'Etat, respectivement le département pour octroyer ces aides directes ou indirectes ?*
3. *Selon quelles modalités l'autorité compétente décide-t-elle d'assortir des conditions en matière financière (art. 37 al. 1), sociale (art. 37 al. 2) ou environnementale (art. 37 al. 2) aux décisions qu'elle prend en la matière ?*
4. *Existe-t-il un monitoring précis des aides octroyées tant par le SPECo que par les régions ?*
5. *Comment est-ce que la procédure de gestion des risques, prévue à l'art. 38 LADE, est-elle appliquée, et à quelle fréquence ?*
6. *Conformément à l'art. 39 al. 4 LADE, les aides sont-elles contingentées sur la base des principes et buts de la loi ?*
7. *Quelles sont les procédures mises en place pour se prémunir des risques de conflits d'intérêts tant au sein du département que des régions délivrant des aides au sens de la LADE ?*
8. *Suite au rapport de la Cour des comptes du 25 février 2015, le département a-t-il veillé à une meilleure cohérence des objectifs (LADE, PADE, Régions), leur suivi et un meilleur contrôle de la pérennisation des projets ?*
9. *Sur quelle base légale le DEV est-il subventionné et à quel montant annuel ?*
10. *Comment ces ressources sont-elles utilisées, selon quels critères et objectifs ?*

*(Signé) Vassilis Venizelos et 1 cosignataire*

## Réponse du Conseil d'Etat

### Introduction et rappel du contexte :

La Loi sur l'appui au développement économique (LADE ; RSV 900.05) a pour but de soutenir la promotion et le développement économique du canton et des régions propres à maintenir ou créer de la valeur ajoutée. Elle offre la possibilité à l'Etat de prendre des mesures visant à :

- promouvoir le canton (chapitre II) pour des actions de promotion et des organismes de promotion de portée cantonale ;
- valoriser les potentiels économiques et territoriaux des régions et du canton (chapitre III) pour des projets dits « projets régionaux » et les organismes régionaux ;
- encourager l'innovation et la diversification de l'économie privée (chapitre IV) pour des projets dits « projets d'entreprises » et les prestataires de services aux entreprises.

Ces trois mesures s'inscrivent dans des dispositions générales communes (chapitre I, définissant les buts, principes et autorités d'octroi notamment), de procédures (chapitre V définissant les charges et conditions et le contrôle et suivi) et financières (chapitre VI).

Depuis le 1er janvier 2017, l'application de la loi sur l'appui au développement économique s'appuie sur deux règlements qui traitent respectivement des chapitres III et IV :

- règlement d'application du 3 février 2016 de la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique pour les subventions aux projets régionaux (RLADEPR ; RSV 900.05.1) ;
- règlement d'application du 3 février 2016 de la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique pour les aides indirectes pour les prestations de services et les subventions aux projets d'entreprises (RLADEPE ; RSV 900.05.2).

Il est à noter que ces deux règlements assurent la codification des outils financiers de la LADE. Ils ne se substituent pas à la politique d'appui au développement économique (PADE) qui fixe la ligne politique, par le biais d'axes stratégiques dans lesquels doivent s'inscrire les projets cofinancés.

La LADE, dans son art. 8, oblige le Conseil d'Etat à procéder régulièrement à une évaluation de la PADE par des tiers externes. Elle précise également qu'une fois par législature, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport sur sa politique d'appui au développement économique qui comprend : constats et enjeux, résultats des évaluations, axes stratégiques de développement et programme d'actions.

L'évaluation de la PADE 2012-2017 a été réalisée par Ecoplan et Sofies et est publiée sur le site Internet de l'Etat de Vaud ([www.vd.ch/pade](http://www.vd.ch/pade)). Elle servira de référence pour l'élaboration du rapport qui sera soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil en 2019 avec la nouvelle PADE 2018-2022 (conformément à l'art. 8, al. 3 LADE).

### Réponses aux questions de l'interpellant

#### 1. Comment le respect des principes décrits à l'article 2 LADE sont-ils appliqués ?

L'article 2 LADE précise que l'Etat de Vaud :

- a. s'assure que les principes du développement durable sont respectés,
- b. privilégie un développement économique équilibré en veillant à réduire les disparités,
- c. contribue à renforcer la vitalité et la compétitivité économique,
- d. favorise la diversité des activités, la préservation et la création d'emplois,
- e. favorise la collaboration, la coordination et l'échange d'expérience entre les milieux privés et publics au niveau régional, cantonal et supra-cantonal,
- f. respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- g. veille à ne pas créer de distorsion de concurrence.

Ces principes concernent différents niveaux de mise en œuvre de la LADE, à savoir :

- le niveau stratégique (PADE ou stratégies des organismes et prestataires reconnus),

- le niveau des projets (décision par décision),
- le pilotage général du dispositif (statistiques des décisions prises et indicateurs de suivi annuels pour les organismes de promotion et les prestataires de service).

Les lettres b, c, d et e ont été prises en compte dans le cadre de l'élaboration de la PADE qui traduit ces principes validés par le Grand Conseil. Les lettres a, b, f et g s'appliquent aux projets de la manière suivante :

*Projets régionaux :*

Le règlement RLADEPR, dans son article 5, impose une analyse des projets sous l'angle du développement durable tant pour les manifestations que pour les infrastructures. Les fiches d'examen interne du Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) – rédigées par les chef-fe-s de projet – imposent de veiller de manière spécifique aux alinéas f et g.

A noter encore que le rapport d'activité annuel du SPEI présente des statistiques régionalisées qui permettent notamment de prendre en considération l'alinéa b (répartition par région des décisions prises) :

*Projets d'entreprises :*

Avant l'octroi d'une subvention pour un projet d'entreprise au titre des articles 31 LADE et suivants, toute demande de soutien est analysée en détail par le SPEI. Il s'assure notamment que l'entreprise concernée est éligible au titre de la Politique d'appui au développement économique (PADE), à savoir qu'elle réalise des activités de recherche et développement ou de production industrielle et qu'elle est active dans l'un des 8 secteurs prioritaires définis dans le document précité, soit :

- Sciences de la vie (pharma, biotech, medtech)
- Technologies de l'information et de la communication
- Cleantech
- Industrie de précision
- Industrie agro-alimentaire
- Industrie des produits haut de gamme
- Sport international
- Tourisme

Par ailleurs, les dispositions prévues dans le cadre du règlement d'application de la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique pour les aides indirectes, pour les prestations de services et les subventions aux projets d'entreprises (RLADEPE ; RSV 900.05.2) permettent de s'assurer que l'intervention étatique respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ainsi, l'aide ne dépassera jamais les 50% du projet concerné et sera plafonnée en fonction de chaque type d'aide financière octroyée. Finalement, le risque de distorsion de concurrence est limité car les soutiens sont accordés aux entreprises actives dans les industries et technologies de pointe qui possèdent généralement des brevets permettant de leur assurer une certaine exclusivité sur le marché. Par ailleurs et pour autant que son plan d'affaires ait été jugé réaliste par le SPEI, toute entreprise respectant les critères d'octroi définis dans le règlement précité peut prétendre aux aides financières prévues aux articles 31 et suivants LADE. Le risque de distorsion de concurrence est donc évité.

**2. Existe-t-il des critères qui permettent d'orienter le Conseil d'Etat, respectivement le département pour octroyer ces aides directes ou indirectes ?**

Les deux règlements RLADEPR et RLADEPE, entrés en vigueur le 1er janvier 2017, apportent des précisions sur les critères de calcul des subventions.

*Projets régionaux :*

Le RLADEPR précise la typologie des études, mesures organisationnelles, manifestations, infrastructures et abaissement du prix de vente ou de location de terrains industriels pouvant faire l'objet d'un soutien financier (art. 11, 16, 17, 22 et 26). Les modalités de calculs de la subvention sont définies au chapitre V dudit règlement. Elles s'appuient sur les éléments suivants : appréciation qualitative et quantitative du projet, situation financière du bénéficiaire, viabilité économique, intégration du projet dans le développement de la région, effort local.

*Projets d'entreprises :*

Le RLADEPE précise les modalités d'octroi, de calcul et de suivi des subventions qui peuvent être accordées aux projets d'entreprises. Les modalités de calcul des subventions sont définies aux articles 12, 14, 16, 20, 22, 25, 30, 33 et 34.

**3. Selon quelles modalités l'autorité compétente décide-t-elle d'assortir des conditions en matière financière (art. 37 al. 1), sociale (art. 37 al. 2) ou environnementale (art. 37 al. 3) aux décisions qu'elle prend en la matière ?**

Le respect de l'art 37, al. 2 (respect des conventions collectives de travail en vigueur ou des usages locaux) est obligatoire pour tout bénéficiaire d'une subvention LADE. C'est pourquoi, tout demandeur de subvention est tenu de remplir un formulaire dans lequel il s'engage à respecter cette condition.

Le contrôle du respect des CCT relève des commissions paritaires. Le SPEI collabore avec le Service de l'emploi (SDE), respectivement l'unité «Contrôle du marché du travail et protection des travailleurs», qui, en cas de doute, met son expertise à disposition et peut consulter directement les commissions paritaires compétentes. Si des infractions sérieuses au respect des CCT et usages en vigueur sont relevées, le SPEI peut annuler le versement d'une aide.

Dans la pratique actuelle, le SPEI suit une approche pragmatique, en particulier s'agissant des aides relatives à la formation du personnel technique ou scientifique nouvellement engagé : il refuse de soutenir une entreprise lorsque les contrats de travail proposés aux collaborateurs présentent un salaire jugé trop bas en regard du calculateur de Stat-VD sur lequel se base le SDE pour effectuer ses contrôles.

Cette approche est cohérente avec la mission dévolue au SPEI et paraît être la plus adaptée et la plus proportionnée au regard des exigences de contrôle de la LADE, pleinement respectée.

L'application des alinéas 1 et 3 de l'article 37 est laissée à l'appréciation de l'autorité d'octroi. Elle est appliquée de la manière suivante pour chacune des mesures de la loi :

*Pour les projets régionaux :* les décisions prises s'appuient sur les documents fournis par le porteur de projet et par l'analyse réalisée par les organismes régionaux, laquelle est définie de manière précise à l'article 5 du règlement. Outre une appréciation qualitative, quantitative et financière du projet et du demandeur, il est exigé une analyse Boussole21 pour les infrastructures et la présentation des mesures prises sous l'angle du développement durable pour les manifestations. De plus, l'article 7, al. 2 RLADEPR précise que le SPEI procède systématiquement à une consultation formelle et en temps opportun des services particulièrement concernés par le projet. Cet élément est également pris en compte pour assortir d'éventuelles conditions en matière financière, environnementale ou sociale.

*Pour les projets d'entreprises :* les décisions prises s'appuient sur les documents fournis par le porteur de projet définis à l'article 3 du règlement. Par ailleurs, lors de l'octroi d'un cautionnement bancaire au sens de l'art. 33 LADE, une convention est signée entre l'Etat et l'entreprise. Cette dernière précise notamment les obligations du bénéficiaire de la subvention, telles que son engagement au respect des conventions collectives de travail de la branche ou encore à ne pas procéder à une distribution de dividende en cas de non-respect du plan d'amortissement défini. Le document précité contient également une clause de maintien des activités dans le canton de Vaud pendant toute la durée du cautionnement.

En outre, le respect de la subsidiarité, de la proportionnalité et de l'absence de distorsion de concurrence est entièrement pris en considération dans le cadre du règlement RLADEPE et de la PADE.

D'une part, le dispositif de soutien aux projets d'entreprises repose sur deux principes d'intervention cardinaux qui se cumulent :

- prise en charge d'un maximum de 50% des coûts d'un projet (caractère subsidiaire de l'aide par rapport à l'apport de fonds privés nécessaire par le porteur de projet) ;
- limitation de l'aide à un montant plafond pour chaque projet (caractère incitatif de l'aide permettant de respecter la proportionnalité par rapport à l'apport de fonds privés nécessaire par le porteur de projet).

D'autre part, l'examen des demandes de soutien au titre des projets d'entreprises se base sur des informations et une documentation détaillées, telles que prévues à l'art. 4 RLADEPE, qui permettent de tenir compte de la subsidiarité du soutien de l'Etat.

S'agissant du respect du principe d'absence de distorsion de concurrence, une analyse est menée en application de la PADE, qui mentionne dans son annexe 3t les secteurs et types d'activités ciblés par le Conseil d'Etat au titre des projets d'entreprises.

#### **4. Existe-t-il un monitoring précis des aides octroyées tant par le SPEI que par les régions ?**

Toutes les aides financières octroyées par le SPEI (aides à fonds perdu, prêts, cautions et arrièr-cautions) sont répertoriées et suivies dans un logiciel dont l'accès est limité à certaines personnes du service. Ces tableaux contiennent différentes données (montants octroyés, emplois, type d'activités, adresses, etc.) permettant au SPEI d'établir des statistiques sur l'octroi des aides. SAP, le logiciel financier qu'utilise l'Etat de Vaud, par lequel tous les paiements et remboursements sont faits, est bien évidemment un outil permettant également un monitoring.

Le rapport d'activités du SPEI sur l'appui au développement économique, qui est publié chaque année, renseigne de manière précise sur les indicateurs de suivi annuel relatifs à l'ensemble des aides et mesures de soutien de la LADE.

En outre, pour les projets régionaux, l'ensemble des décisions prises depuis 2012 est publié sur le site internet de l'Etat de Vaud (<https://www.vd.ch/themes/economie/developpement-regional/projets-cofinances/>).

#### **5. Comment est-ce que la procédure de gestion des risques, prévue à l'art. 38 LADE, est-elle appliquée, et à quelle fréquence ?**

Chaque année, sur la base des comptes audités de l'année précédente, l'équipe « Finance » (back-office) composée de l'Adjoint au Chef de service responsable des finances, du comptable du service et de la Responsable financière départementale du Secrétariat général du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (SG-DEIS), analyse les comptes, émet un rapport « Check-up financier » et donne une note de risque allant de 1 (pas de risque), à 4 (très risqué). Pour les dossiers de risque 3 et 4, le Chef de projet, qui est en contact avec les entreprises (front-office), doit établir un rapport (Fiche d'analyse du risque – FAN) axé sur l'année en cours et les perspectives d'avenir. Il détermine ensuite sa propre note et, d'un commun accord entre le back-office et le front-office, une note moyenne est inscrite dans le tableau de suivi excel. Pour les notes finales de 3 et 4, une rencontre avec l'entreprise est en principe organisée. Dans le cadre des prêts et des cautionnements, si la note est de 4, un correctif d'actif est inscrit dans les comptes de l'Etat de Vaud, ce en accord avec le Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI).

#### **6. Conformément à l'art. 39 al. 4 LADE, les aides sont-elles contingentées sur la base des principes et buts de la loi ?**

A ce jour, cet alinéa n'a pas fait l'objet de contingentements.

#### **7. Quelles sont les procédures mises en place pour se prémunir des risques de conflits d'intérêts tant au sein du département que des régions délivrant des aides au sens de la LADE ?**

Le Conseil d'Etat a émis en mars 2016 une directive d'application concernant la prévention et la gestion des conflits d'intérêts au sein de l'administration cantonale vaudoise (ACV). Celle-ci «*définit les règles de conduite des collaborateurs-trices afin d'assurer que les prestations du service public soient délivrées de manière éthique et impartiale. Elle définit les processus d'annonce et de gestion des situations de conflits d'intérêts et fixe également les principes à respecter en matière de cadeaux et d'invitations faits aux collaborateurs.*»

À cet égard, les règles sont clairement définies :

*«Le-la collaborateur-trice est tenu-e d'aménager ses affaires privées, ses activités associatives et extraprofessionnelles de manière à éviter tout conflit d'intérêts avec son activité professionnelle. Il incombe à tout-e collaborateur-trice d'identifier les conflits d'intérêts réels ou potentiels auxquels il est confronté et d'en informer sans tarder son autorité d'engagement.»*

En cas de risque concret de partialité, les collaborateurs de l'ACV sont tenus de se récuser. En outre, l'autorité d'engagement agit de manière préventive lorsqu'elle confie des tâches et projets à ses collaborateurs, afin d'éviter tout risque potentiel de conflits d'intérêts.

Les collaborateurs de l'ACV qui contreviendraient aux directives précitées s'exposent à des sanctions pouvant aller jusqu'à la résiliation de leur contrat de travail, conformément aux dispositions de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud, et, le cas échéant, à des sanctions pénales en application du Code pénal suisse.

Pour l'heure, les directives précitées ne concernent que les collaborateurs de l'ACV, les membres des organismes régionaux n'y étant pas soumis. Lors d'une prochaine rencontre avec ceux-ci, le SPEI abordera ce point afin d'envisager la mise en place d'une procédure de prévention et de gestion des conflits d'intérêts similaire à celle instaurée par l'Etat de Vaud.

**8. Suite au rapport de la Cour des comptes du 25 février 2015, le département a-t-il veillé à une meilleure cohérence des objectifs (LADE, PADE, Régions), leur suivi et un meilleur contrôle de la pérennisation des projets ?**

Une nouvelle politique d'appui au développement économique (PADE) est en cours d'élaboration. Sa structure revue tiendra compte des remarques de la Cour des Comptes, afin notamment de mieux identifier les groupes cibles, de clarifier les outputs et les outcomes attendus, voire les impacts.

Les organismes régionaux ont tous révisé leurs stratégies régionales. La forme de ces dernières a évolué, avec la mise en place de ce qui a été appelé un modèle d'efficacité présentant les outputs, outcomes et impacts attendus, ainsi que les ressources à mobiliser.

Au niveau des projets régionaux, le RLADEPR introduit un « controlling orienté résultats » tel que suggéré par la Cour des comptes, tant au niveau de l'octroi de la subvention (art. 5, al. 3, let. c) que des versements financiers (art. 9, al. 2, let. a).

Ces évolutions permettent une meilleure mise en cohérence des objectifs cantonaux et régionaux et une vérification de la contribution des projets à la réalisation des objectifs de rangs supérieurs.

**9. Sur quelle base légale le DEV est-il subventionné et à quel montant annuel ?**

En tant qu'organisme de promotion économique, le DEV est subventionné à hauteur de CHF 1'560'000.- par année au titre des articles 11 à 13 LADE.

**10. Comment ces ressources sont-elles utilisées, selon quels critères et objectifs ?**

Les secteurs économiques et types d'activités ciblés par le DEV et définis par la PADE sont les suivants :

*Secteurs prioritaires :*

- Sciences de la vie (pharma, biotech, medtech)
- Technologies de l'information et de la communication
- Cleantech
- Industrie de précision
- Industrie agro-alimentaire
- Industrie des produits haut de gamme
- Sport international
- Tourisme

*Types d'activités :*

- Recherche et développement
- Production
- Sièges internationaux

Les objectifs du DEV sont définis dans une stratégie validée une fois par législature au moins par le Chef du DEIS. Il s'agit notamment de :

- l'accompagnement des entreprises étrangères dans toutes leurs démarches d'implantation sur territoire vaudois et la facilitation de leur intégration dans le tissu économique,
- l'appui et le soutien au réseau de prospection et d'acquisition d'entreprises étrangères sur les marchés couverts par l'Association Greater Geneva Berne Area (GGBa),
- la prospection et l'acquisition d'entreprises étrangères sur les marchés non couverts par l'association susmentionnée,

- l'organisation ponctuelle d'actions de promotion et de missions économiques ciblées dans les secteurs prioritaires de la politique d'appui au développement économique (PADE),
- le suivi et la fidélisation des entreprises implantées.

Pour réaliser ces missions, le DEV peut compter sur une équipe de 9 personnes qui a contribué, entre 2012 et 2016 à l'implantation de 175 entreprises, annonçant la création de 2'235 nouveaux emplois à 5 ans.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 septembre 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*