

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

**Motion Sébastien Cala et consorts - N'oublions pas les indépendant.e.s !**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le jeudi 18 février 2021 à la salle plénière du Grand Conseil à Lausanne. Présidée par M. le député G. Mojon, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin, A. Baehler Bech, et F. Gross ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, A. Cherubini, H. Buclin, N. Glauser, M. Mischler, J.-D. Carrard, P.-A. Pernoud, J.-M. Sordet et P. Dessemontet. Mme la députée C. Richard ainsi que M. le député G. Zünd étaient excusés.

Ont également participé à cette séance M. le député S. Cala, motionnaire, MM. les Conseillers d'Etat P. Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), Ph. Leuba, chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) ainsi que Mme A. Jordan Meyer, cheffe du Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) et M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI). (DGIP). M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance.

**2. POSITION DU MOTIONNAIRE**

Le motionnaire rappelle le long débat sur la prise en considération immédiate de son texte devant le Grand Conseil (26 janvier 2021) qui s'est finalement soldé par un renvoi en commission. Il constate qu'entre le dépôt de ce texte et son traitement par la COFIN, un mois s'est écoulé, mais aucune évolution notable n'est à relever pour les personnes concernées. Pour rappel, il s'agit d'une aide d'urgence à fonds perdus de maximum CHF 6'000 pour des personnes non éligibles aux conditions des cas de rigueurs, mais qui enregistreraient au moins une perte de 20% de chiffres d'affaires. On parle ici d'indépendants et de personnes à la situation assimilable à celle d'un employeur qui depuis des mois ne peuvent plus, en raison de la situation actuelle, gagner un salaire qui leur permet de faire face à leurs engagements.

Après avoir brièvement rappelé les arguments entendus durant les débats précités au Grand Conseil, le motionnaire conclut en constatant que globalement, tout le monde s'accorde à relever l'importance d'agir pour ne laisser personne au bord du chemin. Il mentionne avoir préparé quelques modifications à son texte tenant compte des remarques des partis et se dit prêt à discuter avec la COFIN afin de trouver la meilleure solution possible.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Etat de situation des aides

Depuis le début de la pandémie, les RHT ordinaires versées aux bénéficiaires se montent à CHF 923 mios. Les 1'673 demandes concernées par le complément de 10% voté par le Grand Conseil ont été traitées à hauteur de 99%. Le financement compris dans l'action "Welqome" a été entièrement payé.

### Cas de rigueurs

Actuellement, un montant de CHF 43 mios a été versé au titre des cas de rigueur et le rythme de paiement est supérieur à CHF 3 mios par jour. Il est rappelé que le canton de Vaud a été l'un des premiers à mettre en place une telle politique publique de soutien. D'autres cantons, notamment en Suisse alémanique, n'ont proposé aucune aide spécifique pour les cas de rigueur ou les ont plafonnées.

Au niveau fédéral, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) travaille sur la modification du projet d'ordonnance du Conseil fédéral ce qui engendre diverses difficultés. A titre d'exemples :

- *Succursales / siège (p.ex. hôtels)* : l'ordonnance fédérale doit définir quels sont les cantons bénéficiaires des subventions, en fonction, soit du lieu du siège de la société, soit de l'emplacement de ses succursales. Plus du 70% du financement provenant de la Confédération, il est crucial d'appliquer correctement cette ordonnance afin que le canton qui a procédé à l'avance de fonds soit bien celui qui en recevra remboursement. Actuellement, le Conseil fédéral a choisi le siège comme critère de référence ; la CER-CN souhaite l'inverse, afin que les soutiens financiers aillent là où se trouvent les places de travail. Tant que cette question n'est pas tranchée, les dossiers concernés sont bloqués, aucun canton ne souhaitant avancer des fonds en prenant le risque de ne pas être remboursé. Il est en outre rappelé que le canton de Vaud a décidé, contrairement à d'autres, de ne pas fixer de secteurs éligibles et, ainsi, de n'exclure ni secteur économique ni statuts juridiques (indépendants, SA, Sàrl, etc.).
- *Fermeture partielle d'établissement par décision de l'autorité (p.ex. tea-room)* : l'activité de ce genre d'établissements peut se répartir entre la partie « café » qui est fermée, donc éligible aux cas de rigueur, et la partie « vente à l'emporter » qui est ouverte et peut continuer son activité. Le problème est que ces petites structures ne tiennent souvent pas de comptabilité séparée ce qui empêche d'appliquer clairement l'ordonnance fédérale.
- *Aides plafonnées pour les cas de rigueur (p.ex. palaces)* : ces établissements sont également soumis à la problématique susmentionnée. Ils sont éligibles pour leur restaurant, mais, compte tenu de leur activité variée (hôtel, restaurant, SPA), la référence comptable, en termes de perte de chiffre d'affaires, servant de déclencheur pour l'octroi de l'aide, n'est pas toujours clairement identifiable.

Ces trois exemples démontrent à la fois la difficulté à libérer des fonds et la complexité de l'exercice. Tant le Contrôle cantonal des finances vaudois que le Contrôle fédéral des finances ont été mandatés pour surveiller la bonne gestion de ces aides.

Les Conseillers d'Etat rappellent qu'actuellement la Confédération n'a encore procédé à aucun versement aux cantons qui doivent dès lors « faire la banque » :

### Indépendants

- L'éligibilité des indépendants aux cas de rigueur est subordonnée à un chiffre d'affaire d'au moins CHF 50'000, ainsi qu'à la possession d'un numéro d'identification des entreprises (IDE).
- Durant la période de mars à septembre 2020, les indépendants étaient éligibles aux APG, pour autant que leurs revenus se situent entre CHF 10'000 et CHF 90'000. Depuis le 17 septembre 2020, le système s'est calqué sur les cas de rigueur, avec une perte de 40% du chiffre d'affaires.

### Données chiffrées

- Après une analyse au sein de l'administration cantonale, l'impact chiffré de la motion proposée se situerait entre un plafond de CHF 190 mios (vision pessimiste) et un plancher compris entre CHF 100 et 150 mios (vision optimiste) ; le canton ne dispose actuellement pas du financement nécessaire.
- Le Conseil fédéral articule un montant global d'aides de CHF 10 mrd, composé d'une multitude de strates basées sur des annonces successives rendant leur application très complexe. Ce manque de visibilité financière crée une grande incertitude et les cantons sont dans l'expectative des décisions des Chambres fédérales pour éviter que les aides et les dossiers ne s'entrechoquent. Dans ce contexte, les cantons défendent une répartition du financement sur la base d'un ratio 20% Cantons / 80% Confédération alors que cette dernière vise plutôt un ratio de 30% / 70%.

- Les Conseillers d'Etat rappellent que les aides fédérales sont conditionnées à la mise en place de contributions cantonales. A ce jour, si notre canton veut pleinement accéder aux aides fédérales (part vaudoise estimée à quelque CHF 800 mios), il manque un montant de CHF 58,2 mios qui devra faire l'objet d'un crédit supplémentaire non compensé à venir, sur le budget 2021. Avec ces montants ajoutés à ceux liés aux RHT, c'est un total de flux d'environ CHF 2 mrds pour le canton qui sera injecté dans l'économie vaudoise. Si la crise s'enlise, ce montant pourrait ne pas être suffisant. Il l'est toutefois actuellement et le dispositif mis en place fonctionne ; le complexifier avec une nouvelle strate, alors que celles déjà en place ne sont pas d'une totale limpidité, n'est pas utile.

En conclusion, les deux Conseillers d'Etat invitent la commission à en rester au statu quo.

#### 4. DISCUSSION GENERALE

Le motionnaire prend bonne note de ces informations, mais rappelle que son texte vise une catégorie de contribuables qui passent entre les mailles du filet des aides financières. La modification de la méthode d'octroi des APG à partir de septembre 2020 (perte de 40% du chiffre d'affaires) a provoqué une dégradation de la situation. Les commerces ouverts sont dans une zone intermédiaire, avec des pertes de chiffres d'affaires significatives qui les obligent à puiser dans leurs réserves. Il constate que, même avec l'estimation optimiste (entre CHF 100 mios et CHF 150 mios), il s'agit tout de même de 17'000 personnes qui pourraient chacune toucher CHF 6'000. Le motionnaire demande ce que compte faire le Conseil d'Etat pour aider ces indépendants qui passent au travers du dispositif en place.

Le Conseiller d'Etat en charge des finances rappelle que les aides, selon le secteur d'activité, peuvent être complémentaires, comme dans le domaine de la culture où certains indépendants peuvent bénéficier de soutiens financiers. Il faut laisser le temps au système en place de se stabiliser, avant d'introduire un nouveau dispositif. Par la suite, des actions ciblées seront peut-être possibles, mais cette démarche est prématurée. Un autre problème lié à cette succession d'annonces est la difficulté d'appliquer le principe d'échéance dans la mesure où les aides, parfois rétroactives, rendent l'analyse d'une situation, à un moment donné, très complexe.

Le Conseiller d'Etat en charge de l'économie ne peut qu'abonder dans le sens des propos tenus par son collègue : il est impératif que le système "ne bouge plus", car, à chaque modification, les dossiers doivent être réanalysés et les bénéficiaires recontactés, ce qu'aurait pour effet le texte proposé. Dans ce contexte, contact a été pris avec les parlementaires fédéraux pour qu'ils œuvrent également à la stabilisation du système. L'objectif du traitement des dossiers en 10 jours est réaliste et est en passe d'être atteint. Par la suite, si des erreurs sont décelées, il sera toujours temps de procéder à des corrections.

Le motionnaire précise que sa démarche ne vise pas à revoir l'ensemble des dossiers, mais uniquement ceux non éligibles aux aides liées aux cas de rigueur.

Le Conseiller d'Etat en charge de l'économie lui explique que, compte tenu du fait qu'un certain nombre de dossiers d'indépendants a déjà été analysé, par souci d'égalité de traitement, il faudra tous les reprendre et procéder à une analyse comparative entre la méthode actuelle et le nouveau dispositif proposé. En fonction des résultats, une indemnité complémentaire pourrait être versée.

Le Conseiller d'Etat en charge des finances ajoute qu'au fur et à mesure de l'évolution des règles, le nombre des bénéficiaires a été élargi ; il cite trois exemples de mesures modifiées depuis la mise en œuvre des aides :

- La fermeture d'un établissement est dorénavant éligible à des aides ;
- Le seuil de pertes de chiffre d'affaires a été assoupli ;
- L'éligibilité des dossiers est passée d'un chiffre d'affaires de CHF 100'000 à CHF 50'000.

Une députée s'interroge d'une part sur les raisons des demandes encore en souffrance (trop complexes ou récemment arrivées) et d'autre part sur les perspectives à donner aux indépendants, visés par la motion, qui passeront entre les mailles du filet.

Le Conseiller d'Etat en charge de l'économie répond aux deux questions :

- Chaque dossier fait l'objet d'un contrôle du SPEI puis auprès d'une société fiduciaire. Il existe un grand nombre de situations différentes. Des demandes sont incomplètes, certaines données chiffrées sont fausses, d'autres sont irréalistes, certains commerçants ne savent pas comment procéder ou ont des problèmes de compréhension linguistique. Aucune statistique n'est tenue pour analyser les typologies de problèmes.
- A priori, aucun indépendant ayant enregistré des pertes significatives n'est laissé au bord du chemin. S'agissant des plus modestes, qui continuent à travailler, les raisons de la baisse de leur chiffre d'affaires ne sont pas toujours connues et ne sont pas forcément imputables à la pandémie. Il faut garder à l'esprit qu'aucun système ne pourra jamais prévoir une indemnisation de tous les cas. Tout comme le Conseil fédéral, le Conseiller d'Etat estime qu'il y aura toujours des dossiers qui passeront entre les mailles du filet. Le canton de Vaud fait le maximum pour répondre au plus grand nombre de demandes : l'élargissement du spectre des cas de rigueur en est la preuve.

Une députée, active dans le domaine de l'aide sociale dans le canton de Genève, constate que de petits indépendants (taxis, coiffeurs, travailleurs du sexe, etc.) demandent de l'aide pour faire face à des situations bancales. La loi d'aide sociale du canton de Genève prévoit une aide pour ces indépendants, mais exceptionnellement prolongeable jusqu'à la fin de l'année, compte tenu de la situation. Elle espère qu'il en est de même dans le canton de Vaud.

Un député reconnaît volontiers que la superposition des régimes cantonaux et fédéraux rend la gestion des dossiers très complexe et qu'un nouveau dispositif pourrait être problématique en termes de mise en œuvre. Néanmoins, avec une estimation de coût oscillant entre CHF 100 et CHF 190 millions, l'impact de cette motion semble toucher un nombre très important de potentiels bénéficiaires. Il souhaite avoir l'assurance que ces derniers ne sont pas déjà couverts par d'autres régimes, déjà en place.

Le motionnaire relève le paradoxe d'un Conseiller d'Etat ayant une vision alarmiste des coûts potentiels du texte proposé et l'autre n'y voyant qu'une portée marginale, avec un système en place couvrant l'essentiel des besoins. Il ne conteste pas la complexité découlant des multiples strates du système en place, mais reste inquiet que le Conseil d'Etat ne souhaite pas descendre le seuil des bénéficiaires en dessous d'un chiffre d'affaires de CHF 50'000. Il est néanmoins ouvert à revoir son texte, si le gouvernement montre des signes d'ouverture pour les petits indépendants.

Le Conseiller d'Etat en charge des finances répond que :

- Les calculs de projection de coûts sont empiriques et atteignent effectivement un montant théorique de CHF 190 millions, si la motion est appliquée à la lettre. Il n'est cependant pas impossible que son coût effectif soit inférieur. Quel que soit le montant final, le risque d'une distribution inéquitable existe, la liste des bénéficiaires potentiels étant très difficile à traiter.
- Le paramètre du chiffre d'affaires, revu à la baisse, est un autre modèle et est fortement influencé par la possibilité ou non d'en déduire certaines charges d'exploitation.
- L'aide sociale existe pour aider les plus précaires, mais il est vrai que, pour y avoir accès, l'indépendant doit utiliser au préalable l'entier de ses réserves.
- En conclusion, l'administration a besoin de temps et de stabilité pour pouvoir travailler ; le rajout d'une nouvelle couche au dispositif existant n'est définitivement pas d'actualité.

## 5. VOTE DE LA COMMISSION

*La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 7 non, 6 oui et 0 abstention.*

Un rapport de minorité est annoncé

Le Mont-sur-Lausanne, le 15 mars 2021

*Le rapporteur :  
(Signé) Gérard Mojon*