

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

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE) et

Projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de 4 ans de CHF 15'000'000.- pour la période 2022-2025, visant à prolonger le soutien de l'Etat à la maîtrise foncière des collectivités publiques en zones industrielles au sens de l'art. 24a LADE et à renforcer le soutien aux infrastructures à vocation économique (hors tourisme) au sens de l'art. 24, al. 2 LADE

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le 10 octobre 2022.

Elle était composée de Mesdames les Députées Sylvie Pittet Blanchette (en remplacement de Oriane Sarrasin), Thanh-My Tran-Nhu, de Messieurs les Députés Pierre Wahlen (Président de la commission), Daniel Ruch (en remplacement de Sergei Aschwanden), Mathieu Balsiger, Jean-Marc Udriot, Denis Dumartheray, Yvan Pahud, Marc Vuilleumier, ainsi que du soussigné, rapporteur de la commission. Madame la Députée Rebecca Joly était excusée.

Madame la Conseillère d'Etat Isabelle Moret, Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) a également participé à cette séance. Elle était accompagnée de Monsieur Jean-Baptiste Leimgruber, Responsable Unité Economie régionale au Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI-DEIEP).

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil. Quelle soit remerciée pour son excellent travail et sa collaboration à la formation de votre rapporteur.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL ET DE L'EMPD - POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe du DEIEP relève que le taux de chômage est particulièrement bas et que le canton a su maîtriser en partie les différentes crises qu'il a traversées. Cette situation est mise en relation avec la diversification de l'économie du canton. Une des forces du Canton de Vaud et de la Suisse est de tout faire pour conserver un tissu industriel. Ce tissu industriel répond à d'autres contingences conjoncturelles que le secteur tertiaire, il permet d'avoir des emplois diversifiés et hautement qualifiés (notamment la Recherche et Développement), et d'autres types d'emplois accessibles. Tant au niveau de la Confédération qu'au niveau cantonal, des stratégies sont mises en place pour conserver notre tissu industriel et continuer d'attirer des entreprises dans ce domaine. C'est un des objectifs de la politique d'appui au développement économique du Canton de Vaud pour les années 2020-2025.

Attirer et conserver des entreprises dans le domaine industriel n'est pas toujours facile car les terrains sont particulièrement chers. Un des leviers est d'agir au niveau de l'achat des terrains et ceci est fait de plusieurs manières. Il s'agit de développer les zones d'activités économiques et de continuer à attirer des entreprises industrielles tout en respectant les nouvelles normes, notamment en matière de durabilité.

A ce jour, ces actions ont été faites dans le cadre de la loi sur l'appui au développement économique (LADE) qui a fait l'objet de deux décrets de financement (projets financés en p.9 de l'EMPD). Plusieurs dossiers ne pourraient plus être financés car le fonds est en voie d'épuisement.

Les instruments mis en place répondent à un besoin et il est nécessaire de trouver des solutions plus larges, les terrains n'étant pas uniquement en mains communales. C'est ce qui est proposé par la modification de la loi.

S'agissant du projet d'extension sur un nouveau site pour les startups et les *spin-off* de l'EPFL (extension de l'EPFL Innovation Park) (p. 9 de l'EMPD), la Conseillère d'Etat mentionne la concurrence nationale et internationale sur les parcs de l'innovation suisses. Pour l'instant, l'EPFL est bien positionnée mais son parc de l'innovation déborde. L'EPFL a donc choisi d'étendre son parc dans la zone Vallaire-Venoge sur la commune d'Ecublens, pour construire un projet Ecotope. La Conseillère d'Etat souhaite faire de ce projet un projet beaucoup plus large pour avoir un hub de développement durable. Ce hub serait basé sur des startups qui investissent dans le cadre de l'économie durable et des entreprises qui investissent dans le cadre de l'économie circulaire. Ce serait l'occasion de créer une nouvelle vallée, un écosystème en faveur de l'économie durable et du développement durable autour de l'Ecotope de l'EPFL. Toutefois, de nombreux terrains qui se situent dans la zone Vallaire-Venoge sont en mains de privés. Le prix du terrain proposé à ces privés ne serait peut-être pas suffisamment élevé si l'acheteur était, par exemple, une PME active dans l'économie circulaire qui aurait plus de difficulté à lever des fonds.

La modification de loi proposée devrait permettre de mettre à disposition des acheteurs qui souhaitent développer un projet industriel, une aide applicable non seulement lorsque le vendeur de la parcelle est une commune, mais aussi lorsque le vendeur de la parcelle est un privé. Cette aide cantonale doit être accompagnée de conditions claires, avec notamment une convention portant sur la procédure et le matériel. Cette convention doit permettre de s'assurer que le terrain soit utilisé selon des conditions strictes. Cette mesure vise à développer ces nouvelles zones.

Le projet proposé se base :

- Sur la modification législative : art. 24a de la loi sur l'appui au développement économique (LADE). Prévoir que le dispositif développé avec succès pour les communes ne soit pas applicable qu'aux communes mais à tout vendeur d'une parcelle, à condition que la vente soit cadrée par une convention et que le propriétaire de la parcelle fournisse également un effort.
- Un nouveau crédit-cadre pour repourvoir les fonds à disposition. Les fonds sont épuisés, ce qui démontre leur intérêt.

A noter à l'attention des représentants des milieux touristiques, que la modification législative proposée ne vise plus le tourisme ; elle ne concerne que les infrastructures économiques hors tourisme. Pour le tourisme en particulier, il y a le projet Vivaldi qui fera l'objet d'une prise de position du Conseil d'Etat et qui sera soumise au Grand Conseil ultérieurement.

La Conseillère d'Etat espère obtenir le soutien de la commission pour ce projet qui est important pour le DEIEP et qui s'inscrit parfaitement dans le cadre du programme de législature qui sera présenté.

3. DISCUSSION GENERALE

Un(e) député(e) se demande pourquoi ce projet de loi évoque peu la question du droit de superficie. Il lui est répondu que le droit de superficie est une des procédures soutenues au titre de l'art. 24a LADE.

A la question de la définition du prix acceptable et de la garantie que la réalisation est conforme au projet initial, la Conseillère d'Etat répond que le SPEI s'appuie sur l'expertise de l'Unité des opérations foncières, ou de la commission immobilière si nécessaire, pour évaluer ce prix. Quant à la thématique de la restitution en cas de non-réalisation, cela est convenu dans les conventions établies pour l'octroi de l'aide.

La non-réalisation d'un projet industriel rend caduque l'aide de l'Etat qui demande, en général, que figure un droit de réméré en faveur de la commune – et donc du propriétaire quel qu'il soit. En cas de faillite, l'élément qui rend le remboursement de l'argent nécessaire est la non-réalisation du projet industriel. En d'autres termes, si le projet industriel se réalise et qu'une faillite a lieu 5 ans après, l'argent est perdu pour l'Etat mais la convention a été honorée. Par contre, si la construction industrielle n'est pas réalisée au terme du délai fixé dans la convention, la convention sera considérée comme rompue, un droit de réméré et un remboursement de l'aide seront demandés.

Concernant la nécessité d'élargir les bénéficiaires, la Conseillère d'Etat indique qu'actuellement, sur les 3'000 ha de terrains en zones d'activité dans le canton, seuls 10% sont en mains publiques. Elle estime qu'il faut agir sur les 90% restant car le risque existe que ces terrains soient vendus à des services (enseignes de la grande distribution par exemple) qui ont des moyens financiers plus importants que des PME industrielles. L'aide proposée vise à inciter les propriétaires de parcelle de jouer le jeu de l'industrie.

Un(e) député(e) se demande comment est-il prévu de convaincre un propriétaire de vendre son terrain à la baisse. La Conseillère d'Etat confirme que ce n'est pas évident, raison pour laquelle l'Etat compte sur les communes. Toutefois, d'autres intérêts peuvent être négociables dans le cadre de la convention. Le Responsable Unité Economie régionale rappelle aussi qu'il y a le cadre légal d'aménagement du territoire qui oriente la zone vers un projet industriel. Pour le propriétaire foncier qui devrait trouver un projet industriel, la démarche proposée est intéressante car il y a une concurrence sur le prix, les industries viennent à lui et il se trouve accompagné par le Canton dans les négociations avec les industriels. On donne un message clair que propriétaires privés et collectivités publiques viennent à la rencontre de l'industrie en tentant de maîtriser le prix du foncier à un prix qui devient acceptable. C'est l'esprit de la démarche.

A la demande d'un(e) député(e) de savoir si des projets existent déjà dans le pipeline, la Conseillère d'Etat explique que les dossiers dans le pipeline sont ceux qui correspondent à la loi actuelle, c'est-à-dire avec des terrains propriété de communes. Il faut attendre que la loi soit modifiée pour la mettre en valeur, si la proposition est acceptée.

S'agissant du projet Ecotope sur le territoire d'Ecublens, le plan d'affectation communal actuellement en cours est de compétence communale avec plusieurs terrains qui appartiennent à des privés. Le Conseil d'Etat s'est organisé en groupe de travail pour aider cette commune et avancer sur ce projet, une personne sera engagée au sein du Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) pour suivre le projet Ecotope. Ce projet constitue une opportunité de développer un véritable hub de l'économie durable sur le site de l'EPFL.

A la question d'un(e) député(e) sur la possibilité de mener une politique plus ambitieuse sur le modèle de la Fondation pour les terrains industriels FTI à Genève, le Responsable Unité Economie régionale explique que la situation genevoise est différente de celle du Canton de Vaud. A Genève, près de 60% des zones d'activités sont dans la main de la FTI; c'est le résultat d'un legs historique dans les années 1960 d'une famille de zones industrielles par l'ancienne régie des CFF, que le Canton a remis dans la FTI. Pour le Responsable Unité Economie régionale, créer une FTI dans le Canton de Vaud est probablement impossible techniquement. Par contre, le SPEI a soumis au Conseil d'Etat une famille d'outils qui visent à constater qu'un petit 10% des terrains sont en maîtrise communale et cantonale, et un gros 90% sont en maîtrise privée. Comment mieux collaborer avec le privé sera le plus pertinent dans la situation vaudoise.

Suite à l'interrogation d'un(e) député(e) sur le dysfonctionnement du principe de l'offre et la demande sur les terrains industriels, il demande si la possibilité d'introduire un droit d'emption, au même titre que pour la promotion du parc locatif (LPPPL) en faveur des collectivités, a été discutée. Le député rappelle que l'EPFL était propriétaire de son terrain, acquis dans les années 1960, ce qui a permis de développer le parc de l'innovation avec des start-up sur ce terrain propriété de la Confédération en l'occurrence. Ce modèle prouve que ce type de développement est possible et viable. Pour la Conseillère d'Etat, la situation n'est pas comparable : les entreprises industrielles acceptent bien une aide de l'Etat mais ne souhaitent pas nécessairement que l'Etat soit propriétaire à long terme du sol. La proposition du Conseil d'Etat est celle d'un partenariat public-privé, et non de devoir être propriétaire et donner un droit de superficie à une entreprise (triangulation). La Conseillère d'Etat indique qu'il semble plus simple de procéder en aidant les zones d'activités par les leviers proposés ; le Canton de Vaud doit aider à attirer des entreprises industrielles mais ne doit pas être un capitaine d'industrie lui-même.

Au sujet de savoir si la quantification de l'emploi fait partie des critères d'attribution de l'aide, il est répondu que la base légale (LADE) est potestative (le Conseil d'Etat « peut » la faire). Le dispositif prévoit que si la commune est propriétaire du sol, elle fera le choix de l'entreprise. Si la commune n'est pas propriétaire, le binôme propriétaire privé/industriel convient de conditions de vente pour le projet qu'il estime *a priori* correspondre au cadre légal ; il demande l'approbation à la commune et une convention tripartite est signée. Cette convention est transmise pour préavis à l'association régionale qui la soumet au Conseil d'Etat pour décision.

A la question « quelles sont les conditions de choix des dossiers ? » - en lien avec le point de vue du développement durable - la Conseillère d'Etat précise que c'est le projet Ecotope qui est en lien avec le développement durable. S'agissant des autres fonds, ils sont liés à une industrie qui ne sont pas forcément des cleantech. Ici, les aides sont données de manière générale et pas uniquement pour les cleantech. Toutefois, la méthode Boussole 21 est appliquée pour examiner les éléments à disposition en lien avec le développement durable (économique, social, écologique). Les exigences seront renforcées pour le projet Vivaldi (tourisme 4 saisons) et il y a aussi des opportunités économiques à saisir par le Canton dans différents domaines en réponse à la crise climatique. Un(e) député(e) ajoute que chaque domaine concerne des zones différentes (zones touristiques, zones industrielles, zones artisanales), et il lui paraît normal que le tourisme ne fasse pas partie du présent EMPL.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Seuls les points ayant suscité des remarques sont repris ici.

En lien avec le chapitre 2.2 sur les conséquences du projet de loi proposé, il est précisé que si la loi est une loi-cadre qui dit que les infrastructures à vocation économique peuvent être soutenues (art. 24 LADE), l'art. 24a de la LADE, selon la modification proposée, est exclusivement dédié aux projets industriels et exclu par conséquent les projets à vocation touristique. Ces derniers seront traités ultérieurement par la réponse à la motion Vivaldi – tourisme 4 saisons. Le présent décret de CHF 15'000'000.- est exclusivement destiné à des projets industriels.

En relation avec le chapitre 2.2.2 sur le personnel, un(e) député(e) relève qu'il est indiqué qu'il n'est pas prévu d'engager du personnel. Il demande si l'engagement prévu d'une personne pour suivre le projet Ecotope, entre dans le cadre du présent EMPL. La Conseillère d'Etat informe que cet engagement est prévu dans le cadre du budget ordinaire du SPEI (CDD), sans demander de crédit supplémentaire ni dans le cadre du présent EMPL.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

Art. 24a, al. 1

Pas de remarque.

Art. 24a, al. 2

La commission est informée que le paiement en nature pourrait être par exemple la mise à disposition d'une route incluse dans le projet d'acte ou de vente. Cette possibilité a été ajoutée pour des situations avec des annexes au terrain. Si pour l'instant seuls des cas de réduction de prix ont eu lieu, la volonté a été de laisser une ouverture pour inclure des éléments qui pourraient être utiles au projet industriel sans être directement dans la vente stricte du parcellaire, et éviter ainsi des blocages éventuels. Cela pourrait être un élément qui complète le dispositif de vente, comme un droit permanent gratuit.

Art. 24a, al. 3

Pas de remarque.

La commission adopte l'art. 24a du projet de loi, tel que proposé par le Conseil d'Etat, par 7 voix pour et 2 abstentions. (9 commissaires présent-e-s)

Art. 2

Pas de remarque.

La commission adopte l'art. 2 du projet de loi, tel que proposé par le Conseil d'Etat, par 8 voix pour et 1 abstention. (9 commissaires présent-e-s)

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

La commission adopte le projet de loi modifiant celle du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE), tel que présenté par le Conseil d'Etat, par 7 voix pour et 2 abstentions. (9 commissaires présent-e-s)

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi par 7 voix pour et 2 abstentions. (9 commissaires présent-e-s)

8. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

Seuls les points ayant suscité des remarques sont repris ici.

Activités touristiques

Une discussion générale s'engage sur le soutien au tourisme qui doit être considéré, selon plusieurs membres de la commission, comme une activité économique importante. La Conseillère d'Etat confirme la volonté de soutenir le tourisme, qui ne sera pas le parent pauvre de notre développement économique.

Le Responsable Unité Economie régionale relève la prévalence des objets de nature touristique et assimilés (événements sportifs et culturels) dans le décret antérieur. La vision proposée aujourd'hui est d'affirmer une politique industrielle un peu plus forte. Le décret financier proposé ici aide à réaliser des actions et des projets qui ne sont qu'industriels et qui s'inscrivent dans l'art. 24 LADE (destiné à toutes les infrastructures à vocation économique) ou l'art. 24a LADE (destiné uniquement aux terrains industriels). Il s'agit ainsi de mieux affirmer le soutien à l'industrie. Sachant que par ailleurs, la réponse Vivaldi permettra de désenchevêtrer du point de vue des fonds.

Montant du crédit-cadre proposé

La commission est informée que le montant proposé de CHF 15'000'000.- est le résultat d'une négociation au sein du Conseil d'Etat. A noter que le Canton n'est pas maître d'ouvrage dans le domaine industriel, qu'il n'est pas simple d'avoir des projets industriels et que la volonté est de mettre la lumière sur le fait que le Canton veut soutenir des projets industriels ; il s'agit d'un montant que le Canton pense pouvoir consommer dans un délai de 5 ans. Si ce montant est investi plus rapidement, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil seront sollicités pour de nouveaux financements.

Un(e) député(e) est informé(e) qu'il n'y a pas de plafonnement prévu pour le montant attribué à chaque projet. En effet, un plafonnement à CHF 2 millions par exemple pourrait paraître raisonnable dans une grande majorité des situations, mais il y a toujours des cas particuliers qu'il convient de prévoir. Pour l'industrie, il a été convenu de s'en tenir à la loi (art. 24 et art. 24a LADE).

Solutions proposées – projets éligibles

En lien avec le chapitre 3.5 sur les solutions proposées, un(e) député(e) indique que, sauf erreur, les critères d'éligibilité des projets sont uniquement quantitatifs (nombre de places de travail par rapport au terrain utilisé). Il demande si d'autres critères qualitatifs, en particulier en lien avec la crise climatique/énergétique, voire avec l'économie de circuit court ne pourraient pas être retenus dans les conditions à remplir.

Le Responsable Unité Economie régionale précise que l'utilisation de l'outil « Boussole 21 » est une aide à la décision qui tient compte des paramètres qualitatifs mais qu'il est difficile à appliquer pour les bâtiments industriels. L'impact économique et le positionnement dans des secteurs considérés comme utiles (au niveau régional ou à l'échelle du canton) sont les critères essentiels pour entrer ou pas en matière. Il y a aussi une liste de dossiers exclus de la politique industrielle vaudoise (projets d'armement, etc.) ; il s'agit donc de soutenir

une politique industrielle diversifiée dans le canton qui réponde à tous les enjeux légaux auxquels est soumise toute entreprise industrielle aujourd'hui.

Tout en comprenant l'importance de la diversité industrielle, un(e) député(e) rappelle l'art. 2, al.1, lettre a de la LADE, selon lequel l'Etat « s'assure que les principes du développement durable sont respectés », et souligne l'importance de ces principes dans la loi. un(e) député(e) témoigne du fait que les critères de durabilité – avec d'autres critères - font partie du document de demande de fonds (Boussole 21).

9. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

L'art. 1 du projet de décret, tel que proposé par le Conseil d'Etat, est adopté par la commission par 8 voix pour et 2 abstentions. (10 commissaires présent-e-s)

L'art. 2 du projet de décret, tel que proposé par le Conseil d'Etat, est adopté par la commission par 8 voix pour et 2 abstentions. (10 commissaires présent-e-s)

L'art. 3 du projet de décret, tel que proposé par le Conseil d'Etat, est adopté par la commission par 8 voix pour et 2 abstentions. (10 commissaires présent-e-s)

10. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret est accepté par 8 voix pour et 2 absentions. (10 commissaires présent-e-s)

11. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière par 8 voix pour et 2 abstentions.
(10 commissaires présent-e-s)

Colombier VD, le 6 février 2023

*Le rapporteur :
(Signé) Oscar Cherbuin*