

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

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique d'appui au
développement économique (PADE) du Canton de Vaud pour les années 2012-2017**

La commission s'est réunie les 26 août et 25 novembre 2011 à la salle de conférences n°300 du DEC, rue Caroline 11, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames Claudine Wyssa et Alessandra Silauri, ainsi que de Messieurs Jean-Marc Sordet, Michel Renaud, Michel Mouquin, Olivier Kernen, Jacques-André Hauray, Pierre Grandjean, Jean-Michel Favez, Philippe Ducommun, Dominique-Richard Bonny et Philippe Martinet. Madame Gloria Capt, premier membre désigné, a été confirmée dans sa fonction de présidente et rapportrice.

Le Conseil d'Etat était représenté le 26 août 2011 par feu M. Jean-Claude Mermoud, chef du département de l'économie (DEC), accompagné de M. Lionel Eperon, chef du Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT) et de M. Christian Exquis, adjoint au chef du Service du développement territorial (SDT). Le 25 novembre 2011, le Conseil d'Etat était représenté par M. Philippe Leuba, chef du DEC suppléant, accompagné de M. Lionel Eperon, chef du SELT. M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séances.

Informations préliminaire du Conseil d'Etat

Le chef du DEC a rappelé que le présent rapport découle de l'adoption de la Loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, qui enjoint le Conseil d'Etat à arrêter une « Politique d'appui au développement économique » (PADE). La PADE constitue une pièce maîtresse de la mise en œuvre de la LADE, puisque que seules les mesures conformes à cette politique pourront faire l'objet de cofinancements. La PADE 2012-2017 constituera le fil rouge du développement économique du canton, et ce non seulement pour le DEC, mais également de manière transversale. La PADE prévoit les priorités, mais également les attentes de l'Etat en terme de gouvernance des régions, et fixe les objectifs et principes auxquels doivent correspondre les différents projets proposés par les régions. Toutes les politiques publiques ne sont pas concernées par la PADE. Les enjeux transversaux et thématiques sont résumés en pages 4 et 5 du rapport du Conseil d'Etat¹.

¹Les trois enjeux transversaux :

- Efficacité et efficience de la gouvernance
- Rayonnement et notoriété de la place économique et touristique (image commune)
- Outils de suivi et d'évaluation (veille stratégique)

Les huit enjeux thématiques :

- Diversification économique par un soutien à des secteurs à fort potentiel
- Réponse adaptée aux besoins des PME et start-up en matière d'aiguillage, de conseils et de financement
- Innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois industriels à haute valeur ajoutée
- Internationalisation du tissu économique vaudois
- Développement d'une offre touristique cohérente et de qualité, cordonnée avec la promotion du secteur
- Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée
- Renforcement de la vitalité socio-économique des centres
- Valorisation économique des ressources naturelles

Discussion générale

Plusieurs membres de la commission se sont dits mal à l'aise face à ce rapport. En effet, ils attendaient un bilan, une évaluation de la politique d'aide au développement économique alors que c'est un rapport sur ce que le Conseil d'Etat a l'intention de faire qui leur est présenté. Ils regrettent que cette évaluation soit repoussée à 2017. Par ailleurs, ils estiment qu'il est difficile d'y trouver les points sur lesquels il s'agit de se positionner, notamment du fait que ce rapport apporte certes beaucoup de renseignements, mais pas de réelle évaluation sur les effets chiffrés de cette politique. Enfin, concernant les critères pour évaluer la PADE, des membres de la commission s'inquiètent qu'ils ne soient pas déjà définis et qu'ils soient pertinents et communicables.

Face à ces critiques, le chef du DEC a rappelé que la LADE est entrée en vigueur le 1er janvier 2008 et qu'il n'est dès lors pas encore en mesure d'évaluer la politique mise en place ! Ce sera fait avec la PADE 2012-2017 qui fixera les thèmes, les enjeux sur lesquels le Conseil d'Etat devra rendre des comptes. Le but est de se doter d'objectifs qui pourront être évalués. Pour la marche courante, il y a des rapports annuels qui définissent déjà un peu le résultat de la politique économique qui n'est par ailleurs que l'un des volets de la PADE. Comme il n'y avait pas de PADE précédemment, le Grand Conseil ne peut pas juger ce qui s'est passé entre 2008 et 2011. Il s'agit d'évaluer une politique comprenant trois enjeux transversaux et huit enjeux thématiques, ce qui est un exercice complexe.

L'aspect technique du document, soumis à l'examen de la commission, découle de la loi, laquelle stipule une approche très méthodologique de ce qui doit y figurer, comme les analyses de forces-faiblesses-opportunités-enjeux. Le canton de Vaud n'a pas un tissu économique homogène et les analyses doivent être faites par régions territoriales. L'objectif est de fixer les indicateurs de manière scientifique, raison pour laquelle un mandat a été confié à un spécialiste de l'évaluation des politiques publiques pour aider à leur formulation.

Discussion du Rapport du Conseil d'Etat

3. Cadre général de la PADE

Le secteur du tourisme est un travail de longue haleine sur lequel le DEC travaille, raison pour laquelle il n'est pas plus développé dans le rapport, mais figure à l'annexe 2 (pp. 45 ss) avec comme titre « Enjeux du tourisme 2010: rapport intermédiaire ».

Le chef du DEC expose que les différents acteurs du secteur du tourisme travaillent positivement sur le terrain avec des objectifs clairs en matière de promotion touristique et d'investissement, notamment pour les remontées mécaniques. Les travaux se font sur trois axes, l'un du côté du Pays-d'Enhaut, un autre du côté de Leysin-Les Mosses et un troisième du côté de Villars-Gryon-Diablerets. Deux dossiers sont en cours d'analyse: la « Stratégie Alpes vaudoises 2020 » et celui du tourisme vaudois qui est traité à l'annexe 2 du rapport. Le chef du SELT précise qu'il n'a pas été simple, pour les acteurs du secteur du tourisme, de se mettre d'accord sur les indicateurs à utiliser pour mesurer l'action de l'Etat. Il n'a pas été simple non plus de trouver un accord derrière une promotion intégrée de l'image au travers de « vaud.ch ». Le travail pour arriver à un consensus a duré quatre ans. Il précise aussi que le service s'appuie sur toutes les études qui sont faites dans le domaine, comme celle de la BCV, du KOF, etc.

4. La politique d'appui au développement économique

Ce chapitre constitue le cœur de la PADE puisqu'il comprend une liste de constats issus d'une analyse des forces (strengths), faiblesses (weaknesses), opportunités (opportunities) et menaces (threats) (ci-après SWOT) du tissu économique vaudois et son environnement desquels sont tirés des enjeux prioritaires fondant la vision du Conseil d'Etat en matière d'appui au développement

économique et auxquels le Conseil d'Etat se propose de répondre au travers de la définition d'axes stratégiques d'intervention, eux-mêmes déclinés en buts opérationnels.

4.1. Forces, faiblesses, opportunités, menaces et enjeux

L'analyse SWOT du tissu économique du Canton de Vaud et de son environnement sert à identifier quels sont les enjeux prioritaires auxquels le Conseil d'Etat entend répondre par le biais de sa politique d'appui au développement économique durant les cinq prochaines années.

Afin de tenir compte de la diversité du tissu économique vaudois et des modèles de gouvernance mis en place, l'analyse SWOT a été classée en trois volets: l'une concernant le tissu économique vaudois dans sa globalité, une deuxième par types de territoires et une troisième des gouvernances mises en place. Ceci a permis de mettre en exergue une série d'enjeux à partir desquels le Conseil d'Etat entend fixer ses priorités au titre de la politique d'appui au développement économique. Ces enjeux sont au nombre de quarante-sept qui ont été regroupés par type et par nature pour dégager une liste consolidée de onze enjeux prioritaires auxquels le gouvernement entend répondre par la définition d'axes stratégiques et de buts opérationnels d'intervention fondant le cœur de la PADE.

Par ailleurs, les études sectorielles, comme les analyses sectorielles du KOF sur l'industrie, l'hôtellerie et la restauration, sont utilisées, en partenariat avec la CVCI, le SELT et les institutions spécialisées. La mise en consultation de ces analyses SWOT n'a pas provoqué de levée de bouclier alors que les acteurs ont été consultés.

Si l'on peut s'étonner du nombre de forces et faiblesses figurant dans les tableaux, c'est que la matière est touffue et que l'analyse doit être fine. Il n'y a toutefois que quatre forces et trois faiblesses pour l'ensemble du tissu économique vaudois (tableau figurant à la page 21). Il n'y a que deux forces et deux faiblesses pour l'analyse consacrée aux centres cantonaux d'Yverdon-les-Bains, d'Aigle-Monthey et de Payerne-Estavayer. Les enjeux SWOT ont été synthétisés aux pages 57 ss du rapport pour définir les trois enjeux transversaux et les huit enjeux thématiques.

Le chef du SELT précise que les organismes de promotion économique ne peuvent prétendre à une reconnaissance du Conseil d'Etat que s'ils ont effectué une analyse SWOT (art. 12 al. 1 let. c LADE). Il relève que les partenaires principaux ont été identifiés (cf pp. 34 à 46 du rapport).

4.2. Vision cantonale en matière de Politique d'appui au développement économique

Toutes les politiques ne peuvent être chapeautéées par la PADE, raison pour laquelle la politique du logement et des infrastructures de transport ne figurent pas dans la PADE. La question des transports relève du DINF et la politique du logement est rattachée au DEC, mais fera l'objet de rapports différents au Grand Conseil, car elle nécessite des outils propres et dépasse la seule promotion économique.

Les conditions-cadres nécessaires à l'épanouissement économique sont multiples et ne peuvent toutes figurer dans le rapport présenté qui a également pour objectif de définir clairement ce qui peut être financé au titre de la LADE laquelle n'est pas destinée au financement d'infrastructures de transport ni au logement.

4.3. Les axes stratégiques et buts opérationnels de la PADE

Si le développement de l'agrotourisme et d'une offre touristique « bas de gamme », tel que le camping, n'est pas mentionné expressément, ces thèmes sont néanmoins regroupés sous le point H4, page 42, qui stipule qu'il faut encourager le positionnement des offres ou la création de nouveaux produits touristiques propres à assurer une diversification du secteur, et plus particulièrement, sous les points H.4.1 à H.4.5. Ils sont également regroupés sous H.2.2 qui vise la para-hôtellerie.

4.4. Le cadre financier

Afin de pouvoir disposer d'une vue d'ensemble sur l'évolution et la dynamique des aides allouées en faveur du soutien et du développement du tissu économique vaudois (disséminées dans plusieurs lois), une analyse des types d'aides a été brossée pour la période 2000-2009.

Plusieurs membres de la commission ont souhaité connaître la pratique du Conseil d'Etat s'agissant des exonérations fiscales accordées aux entreprises. Le chef du DEC a précisé que le Conseil d'Etat a récemment modifié sa pratique en matière fiscale en conférant au gouvernement les compétences en la matière. Il y a donc une ancienne et une nouvelle procédure.

L'ancienne procédure est la suivante:

- 1) L'entreprise s'adresse à l'administration. Sa porte d'entrée est soit le SELT, soit l'ACI.
- 2) L'ACI et le SELT se coordonnent et rencontrent l'entreprise.
- 3) Le SELT rédige un préavis à l'attention de l'ACI. Dans son préavis, le SELT évalue dans quelle mesure l'entreprise, qui demande une exonération fiscale temporaire, « sert les intérêts économiques du canton au sens large ». Dans son appréciation de la durée (maximum 10 ans, en deux périodes de 5 ans) et de la quotité d'exonération (maximum 100%), le SELT tient compte du nombre d'emplois créés et des investissements annoncés dans le business plan de l'entreprise pour rendre son préavis. Il examine également la question de la non distorsion de concurrence.
- 4) L'ACI intègre les éléments du préavis du SELT et rend son propre préavis (indépendant) sur la durée et la quotité d'exonération en application de la Loi sur les impôts directs cantonaux.
- 5) La commune sur le territoire de laquelle l'entreprise souhaite s'établir est invitée par l'ACI à donner son avis sur l'exonération au titre des impôts communaux sur le bénéfice et le capital.
- 6) En cas d'accord de la commune, le dossier, avec les préavis, est adressé au Chef du DFIRE qui rend la décision au nom de l'Etat de Vaud. En cas de désaccord de la commune, le dossier, accompagné des préavis, est renvoyé au Conseil d'Etat qui prend la décision finale.

La nouvelle procédure, en vigueur depuis le mois de novembre 2011, est la suivante :

Les points 1 à 5 ci-dessus sont identiques.

- 6) L'ensemble des préavis sont compilés dans une proposition adressée au Conseil d'Etat qui prend, dans tous les cas, la décision finale.

Il y a naturellement un suivi de ces aides visant à s'assurer que les engagements pris par l'entreprise, notamment en termes de création de places de travail, sont effectifs. Si une entreprise, qui a bénéficié d'une aide, part ailleurs, le remboursement est exigé.

Le chef du SELT explique encore que pour toutes les autres aides financières, un rapport annuel est établi qui liste les aides à fonds perdus, les prêts sans intérêts et les cautionnements.

4.5. Processus de mise en œuvre et schéma d'organisation de la PADE

La mise en œuvre et le schéma d'organisation de la PADE est naturellement compliqué par la disparité des organisations régionales. L'efficacité et l'efficacités de la gouvernance régionale, cantonale et supra-cantonale est l'un des trois enjeux transversaux de la PADE. Les initiatives en faveur du tissu économique vaudois émanent souvent d'initiatives privées, généralement très localisées. Il y a ainsi une dispersion assez forte d'acteurs qui interviennent dans toute une série de secteurs. Il faut éviter que deux structures fassent la même chose et il faut offrir une bonne visibilité de l'ensemble des prestations qui sont possibles pour une entreprise. Le but, en filigrane, c'est d'avoir un guichet unique. Toutefois, c'est très difficile à réaliser au vu de la disparité de toutes les

associations privées qui s'en occupent et qu'on ne peut pas interdire. Le nombre de ces associations a passé de douze à dix récemment, ce qui montre qu'il y a un phénomène de concentration.

5. Les enjeux des politiques connexes à la politique d'appui au développement économique et de l'efficacité des processus administratifs

5.1. Les enjeux de certaines politiques publiques dans la PADE

Si le respect du principe du développement durable dans la conduite stratégique et opérationnelle des politiques publiques est important et si la politique d'appui au développement économique est conforme au plan directeur cantonal, le chef du DEC précise que le respect des CCT est également important et que l'entreprise qui reçoit une aide au titre de la LADE doit s'engager à la respecter. C'est le Service de l'emploi (SDE) et les inspecteurs du travail qui sont chargés des contrôles et non pas le SELT. En cas de non respect d'une CCT, l'entreprise doit restituer la subvention. Dans les secteurs très sensibles (hôtellerie, construction, restauration), il n'est pas attribué d'aide au titre de la LADE.

Le chef du DEC précise encore que la question des pôles a été retravaillée au niveau du DEC pour que ceux-ci ne soient plus uniquement des pôles de développement économique, mais des pôles de développement tout court. Il faut, en effet, tenir compte de la problématique du logement, des transports, etc. Dès lors, dans le cadre de la réforme des pôles de développement économique, cette politique a été adaptée au nouveau plan directeur.

L'actualisation de la politique des pôles de développement économiques (PPDE) fait l'objet de l'annexe I au rapport sur la LADE. A la page 7 de cette annexe, le schéma en cercles concentriques met en exergue cette transversalité de la PPDE : politique de développement au titre de la LADE, promotion du logement dans le cadre de la politique du logement, développement territorial dans le cadre du Plan directeur cantonal. La PPDE a permis au canton d'accélérer sa promotion économique et d'implanter beaucoup d'activités sur le canton de Vaud. Il s'agit aujourd'hui de s'inspirer de cette philosophie pour faire face aux défis dans le domaine du logement.

Un membre de la commission relève deux faiblesses à la mise en œuvre de la PADE: la lourdeur administrative, alors même que les pôles de développement économique dépendent tous du même département, et la faible attractivité fiscale du canton de Vaud. Le chef du département admet que le canton de Vaud n'est pas attractif dans toute une série de questions fiscales. Il estime qu'il est exact que l'administration accuse des problèmes de coordination entre services et départements, notamment sur ces questions.

Au départ d'un dossier, il faut que l'impulsion soit donnée avec la nomination d'une direction du projet et il faut que les services travaillent dans l'objectif de le réaliser. Il faut oser affronter ces problèmes si l'on veut avancer sur certains dossiers comme la politique du logement. Le chef du département précise qu'avec la PPDE, la coordination entre le SELT et le SDT s'est bien passée.

6. Conclusions

Avec l'adoption de la présente politique d'appui au développement économique, le Conseil d'Etat considère se doter d'un outil stratégique et de pilotage de son action dans le champ économique par le biais des mesures de soutien financier consacrées par la LADE. Il entend ainsi contribuer à la réalisation de projets économiques et touristiques de qualité tout en soulignant l'importance qu'il accorde à l'ensemble des autres politiques publiques ayant une incidence majeure dans le développement économique de ce canton et qui ont été clairement identifiées au chapitre 5.2.

Ce nonobstant, un membre de la commission réitère son malaise par rapport au rapport, car il en attendait un bilan et non pas un rapport sur des intentions. Il est toutefois rappelé qu'il est difficile de faire une évaluation sur une nouvelle méthodologie définie par une nouvelle loi et que ces problèmes devraient être résolus dans le rapport suivant.

Vote de recommandation

Après une rapide discussion, il ressort que le Grand Conseil prend acte ou non de ce rapport, comme stipulé à l'article 8 LADE.

Par 9 oui et 3 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport.

Yverdon-les-Bains, le 10 avril 2012

La rapportrice :
(signé) *Gloria Capt*