COUR DES COMPTES
CANTON DE VAUD

Cour des comptes du canton de Vaud

Audit du soutien à la création et au développement d'entreprises

Synthèse du rapport d'audit

Les aides à fonds perdu offertes par le SPEI, Innovaud et la FIT



Rapport n° 93

Octobre 2026

Rue de Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
info.cour-des-comptes@vd.ch

Le rapport d'audit complet ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : *www.cdc-vd.ch*.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.

Photo page de couverture : Site Internet de l'Etat de Vaud, Bilan 2023 de la promotion économique vaudoise

Pourquoi un audit sur le soutien à la création et au développement d'entreprises ?

Depuis plus de quinze ans, le Canton de Vaud déploie une politique active de soutien aux entreprises, fondée sur la loi sur l'appui au développement économique (LADE) et la politique d'appui au développement économique (PADE) arrêtée par le Conseil d'Etat. Cette politique a pour objectif de stimuler l'innovation, renforcer la compétitivité du tissu économique, favoriser la création d'emplois, tout en accompagnant la transition numérique. Elle vise aussi à promouvoir une économie durable, désormais au cœur des priorités cantonales.

La mise en œuvre repose sur un large réseau d'acteurs publics et parapublics. Les moyens financiers engagés sont importants et en progression. En 2025, le Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) a consacré plus de CHF 24 millions de fonds publics aux différentes formes d'aides à fonds perdu offertes aux entreprises. Ce montant inclut :

- des aides directes destinées à des entreprises actives dans les secteurs d'innovation prioritaires définis (notamment les technologies de l'information et du numérique, les sciences de la vie, l'industrie de précision, ainsi que les domaines de l'énergie et de l'environnement) ;
- des aides indirectes sous forme de subventions versées à des programmes et des organismes partenaires tels que l'association Innovaud et la Fondation pour l'innovation et la technologie (FIT) ;
- d'autres aides financées par les fonds dédiés à l'innovation et à l'économie durable (créés en 2020 et dotés respectivement de CHF 100 millions et CHF 25 millions).

L'audit intervient à un moment charnière, marqué par l'échéance de la PADE 2020–2025 et l'élaboration de la prochaine. Il vise à évaluer si le dispositif de soutien est conçu, coordonné et piloté de manière à garantir une utilisation performante des fonds publics. Il examine également dans quelle mesure ces soutiens contribuent aux objectifs cantonaux de durabilité. La question d'audit est la suivante :

Les soutiens à fonds perdu sont-ils accordés de manière performante par le SPEI, Innovaud et la FIT pour soutenir le développement économique du Canton ?

L'audit porte sur les aides à fonds perdu (versements d'argent ou prestations en nature) accordées entre 2021 et 2024 dans le cadre de la politique sectorielle auprès des entreprises. Les autres instruments (prêts, garanties, cautionnements, etc.) ne font pas partie du périmètre de l'audit.

La Cour a analysé un échantillon de dossiers des différents types d'aides accordées par les trois entités auditées : le SPEI, Innovaud et la FIT. De plus, elle a réalisé un sondage auprès des entreprises afin de recueillir leur perception du dispositif de soutien. Il a été diffusé auprès des entreprises correspondant au public cible de la PADE 2020–2025, qu'elles aient été ou non en contact avec les entités auditées.

Le Fonds de soutien à l'industrie (FSI) n'entre pas dans le périmètre du présent audit car les aides accordées durant la période auditée relevaient exclusivement de mesures extraordinaires en réponse à la pandémie de COVID-19. Ce fonds a toutefois été réactivé fin 2024, avec une dotation supplémentaire de CHF 23.2 millions, afin de soutenir les entreprises industrielles confrontées à une conjoncture économique défavorable.



Les principaux acteurs

Le dispositif repose sur une organisation structurée autour du **SPEI**, rattaché au Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP). Le SPEI est chargé de la mise en œuvre de la PADE et joue un rôle central : il instruit et octroie des aides financières directes aux entreprises, conclut et pilote les conventions de subventionnement avec des organismes partenaires, et doit s'assurer de la coordination ainsi que de la cohérence globale du dispositif.

Les **aides directes** du SPEI prennent la forme de subventions couvrant jusqu'à 50 % des coûts de projets d'entreprises, tels que le développement de nouveaux produits, l'amélioration ou le développement de moyens de production, l'obtention de certifications ou d'homologations, la formation de personnel technique, ou encore la participation à des salons et expositions. Après vérification de l'éligibilité des entreprises en fonction de leur secteur d'activité, le SPEI analyse les demandes et verse les subventions sur la base des justificatifs requis.

En parallèle, le SPEI octroie des **aides indirectes** aux entreprises par l'intermédiaire d'organismes ou de programmes. Il s'appuie notamment sur deux acteurs clés qui ont également été audités :

- **Innovaud**, plateforme cantonale de l'innovation, assure des missions de promotion, d'orientation, d'accompagnement et de mise en réseau des entreprises technologiques innovantes. Innovaud donne aussi accès à différents réseaux d'accompagnement (coaching platinn ou Alliance). Ses prestations, gratuites pour les entreprises, sont principalement subventionnées par le Canton, tant pour ses missions de base, que pour la gestion de programmes spécifiques (par exemple SyNNergy et iNNdustry).
- **La FIT**, fondation de droit privé, est financée majoritairement par des fonds publics. Elle se destine essentiellement aux start-up, pour accompagner des projets innovants depuis les premières phases de développement jusqu'aux étapes de croissance et de levée de fonds. Elle octroie des aides financières sous forme de Grants et de Prix (pour un total d'environ CHF 1 million par an), ainsi que des prêts destinés à accompagner les différentes phases de développement des start-up (environ CHF 5 millions par an, hors périmètre de l'audit).

Le Canton subventionne aussi d'autres intervenants. Bien qu'ils n'aient pas été audités par la Cour des comptes, les subventions qui leur sont accordées ainsi que le pilotage exercé par le SPEI à leur égard ont été évalués. Il s'agit notamment :

- des dix organismes régionaux de développement économique, qui assurent une présence de proximité auprès des entreprises actives dans tous les secteurs d'activité ;
- de prestataires de services spécialisés (parcs d'innovation, incubateurs, etc.) ;
- d'organismes intercantonaux, actifs sur certaines thématiques (Genilem, ARI-SO et les plateformes de promotion sectorielle BioAlps, Alp-ICT, Micronarc, CleantechAlps, etc.).

En complément du dispositif cantonal, les start-up et les entreprises peuvent bénéficier d'autres formes de soutien, notamment des financements privés (investisseurs, business angels), ou d'aides publiques provenant d'autres niveaux institutionnels, en Suisse ou à l'étranger.

Cet écosystème, combinant aides financières et prestations d'accompagnement, couvre l'ensemble du cycle de vie des entreprises, depuis l'émergence d'un projet jusqu'à l'implantation ou le développement d'une entreprise.



Les principaux constats

La Cour constate que les aides à fonds perdu, qu'elles soient financières ou sous forme de prestations d'accompagnement, remplissent globalement leur fonction de soutien à court terme, en facilitant la réalisation de projets des entreprises. Toutefois, la contribution des aides aux priorités stratégiques du Canton ne peut pas être démontrée de manière étayée et il n'est pas possible de garantir une utilisation pleinement efficiente et cohérente des fonds publics**. Le dispositif est actuellement piloté en fonction des moyens engagés, et non des résultats obtenus.**

Des potentiels d'amélioration existent sur les points suivants :

Améliorer la transparence de l'écosystème et de ses coûts

Si la multiplicité des acteurs et de sources de financement sur lesquels repose le dispositif constitue un atout, elle entraîne également des chevauchements des missions et complexifie le pilotage. L'absence de guichet centralisé et le manque de clarté sur les rôles rendent l'orientation et l'accès aux aides plus difficiles pour les entreprises. Selon le sondage mené par la Cour, plus de la moitié des entreprises actives dans des secteurs prioritaires mais n'ayant pas sollicité de soutien déclarent ne pas connaître ou ne connaître qu'insuffisamment les aides disponibles.

Par ailleurs, les stratégies des organismes partenaires et les conventions de subventionnement sont élaborées selon des calendriers et horizons temporels différents de ceux de la PADE. Cela peut conduire à des divergences dans les priorités et complique l'évaluation de la contribution de chaque organisme à l'atteinte des objectifs cantonaux.

La PADE 2020-2025 ne contient aucune information financière pour pouvoir appréhender, de manière globale, les montants envisagés ou engagés pour chacune des missions et les sources de financement mobilisées.

L'absence d'agrégation des coûts de fonctionnement du SPEI et des organismes subventionnés ne permet pas d'apprécier l'efficience du dispositif. Il n'est dès lors pas possible de procéder à une analyse coût-bénéfice de ces aides ni de garantir une allocation optimale des ressources au regard des priorités cantonales.

De plus, le financement de certains acteurs clés du dispositif, dont Innovaud et la FIT, dépend de fonds, par nature plafonnés et limités dans le temps. A ce stade, il n'existe pas de plans formalisés pour pérenniser leurs missions à moyen-long terme.

Mieux intégrer les objectifs de durabilité

Alors que la durabilité a été définie comme axe prioritaire transversal dans la PADE 2020-2025, cette orientation ne se traduit pas encore de manière suffisamment opérationnelle dans les critères d'octroi des différents types de soutiens. Dans certains cas, les aides accordées peuvent entrer en contradiction avec les objectifs du Canton en matière de durabilité. En effet, même si une entreprise est active dans un domaine d'activité prioritaire de la PADE, elle est susceptible de générer des impacts négatifs sur le plan environnemental ou social.

A ce jour, seules les subventions du Fonds de soutien à l'économie durable (FSED) visent explicitement à soutenir la transition durable des entreprises au travers de différentes mesures (par ex. soutiens de projets durables, créations ou renforcements de centres de compétences dans les domaines agricole, informatique et de la construction).

Augmenter l'effet incitatif et la transparence

Les principes légaux encadrant les subventions, en particulier la subsidiarité et la non-rétroactivité, ne sont pas appliqués de manière rigoureuse. Les aides sont accordées par le SPEI sans prise en compte de la capacité de financement des entreprises et dans certains cas pour des projets dont les dépenses ont déjà été engagées. Ainsi, certains projets sont subventionnés alors qu'ils auraient pu être réalisés sans intervention publique, ce qui engendre des effets d'aubaine et réduit l'effet incitatif recherché.

Les résultats du sondage mené par la Cour confirment ce constat : seules 24 % des entreprises indiquent qu'elles auraient renoncé à leur projet sans le soutien obtenu du SPEI. A l'inverse, parmi les entreprises dont la demande a été refusée, 74% déclarent avoir réalisé leur projet, soit dans les mêmes conditions (22 %), soit de manière réduite ou à une date ultérieure (52 %).

La transparence du dispositif doit également être renforcée :

- Dans l'échantillon examiné, la Cour a identifié plusieurs situations pour lesquelles le rattachement aux secteurs ou domaines d'innovation définis dans la PADE apparaît peu explicite.
- Les critères d'octroi sont décrits dans divers documents et gagneraient à être davantage explicités à l'externe et formalisés dans le processus d'analyse des demandes.
- Certaines conditions d'octroi ne sont pas communiquées aux entreprises, ce qui conduit à des demandes vouées au refus, tandis que les décisions négatives ne sont pas systématiquement motivées conformément aux exigences légales.
- La multiplication d'aides de faibles montants limite leur impact tout en générant des coûts administratifs élevés.

Si le suivi des organismes subventionnés a été récemment renforcé, notamment en matière de surveillance des réserves et des liquidités, ces améliorations restent limitées aux bénéficiaires des subventions les plus importantes. Des marges d'amélioration subsistent afin de mieux adapter les financements aux besoins effectifs des organismes soutenus.

Renforcer la gestion des risques de conflit d'intérêts

Le Conseil d'Etat a nommé des employé·e·s du service subventionneur au sein des organes dirigeants d'entités subventionnées, alors que la directive cantonale DRUIDE 7.8.1 relative aux participations financières et personnelles recommande de privilégier des personnes externes à l'administration cantonale. La séparation des rôles n'est ainsi pas assurée et le risque de conflit d'intérêts est augmenté.

Par ailleurs, durant la période auditée, la gestion des risques de conflit d'intérêts par le SPEI, Innovaud et la FIT reposait largement sur des déclarations volontaires du personnel et des intervenant·e·s externes concerné·e·s. Il n'existait pas de dispositif formalisé de prévention et de contrôle dans ce domaine. De plus, le SPEI n'avait pas mis en œuvre les obligations de prévention lui incombant en tant que service subventionneur au sens de l'article 9a RLSubv. Les entités auditées ont annoncé en cours d'audit avoir prévu ou déjà introduit diverses mesures pour remédier à ces lacunes.

Développer des outils de gestion pour répondre aux besoins

Le traitement et le suivi des aides reposent sur une multitude d'outils informatiques qui ne répondent que partiellement aux besoins des différents acteurs. Cela entraîne des saisies multiples, accroît le risque d'erreurs ainsi que la charge administrative pour assurer le suivi des dossiers, structurer les informations relatives aux demandes et produire le reporting attendu. Cette fragmentation complique la coordination et nuit à la cohérence du dispositif.

A ce jour, il n'est pas possible de disposer d'une vision globale des aides accordées, y compris celles relevant d'autres instruments ou politiques publiques. Un projet de système d'information des subventions (SIS), développé à l'échelle de l'administration cantonale, constitue une évolution attendue depuis plusieurs années. Il ne couvrira malheureusement pas l'ensemble des besoins identifiés par le SPEI.

Mesurer la contribution des aides au développement économique

Le pilotage du dispositif repose principalement sur des indicateurs d'activité, tels que les montants engagés ou le nombre d'aides octroyées. Ces éléments rendent compte de l'intensité de l'action publique, mais pas de ses effets.

Le SPEI requiert des rapports des différents organismes subventionnés, ainsi que des bénéficiaires auxquel·le·s il octroie directement des aides. Ces informations répondent principalement à une logique de contrôle financier (conformité) et non à un pilotage par les résultats.

Par ailleurs, les indicateurs utilisés par le SPEI et les différents organismes subventionnés sont hétérogènes. Ils n'offrent pas une vision de la contribution de ces aides à la création d'emplois, au développement économique et à la durabilité. Le SPEI dispose d'un volume important de données. Toutefois, faute d'outils appropriés, ces informations restent dispersées entre différents fichiers et outils informatiques, sans consolidation possible. Il en résulte une absence de vision d'ensemble des aides directes et indirectes accordées à chaque entreprise, et donc l'impossibilité d'analyser les effets des soutiens dont elle a bénéficié.

Enfin, aucun dispositif structuré n'est prévu pour recueillir les retours d'expérience des bénéficiaires.

Ainsi, le Canton ne dispose pas des éléments nécessaires pour apprécier la portée des aides et démontrer leur contribution aux objectifs poursuivis. Cela réduit sa capacité à orienter ses choix stratégiques de manière éclairée.

Une opportunité d'évolution à saisir

L'échéance de la PADE 2020–2025 et les projets en cours, notamment le développement du SIS cantonal, offrent une opportunité majeure pour renforcer la cohérence, la transparence et l'efficience du dispositif. L'objectif principal est de passer d'un dispositif centré sur la distribution d'aides à un système fondé sur la mesure des résultats.

Le cadre cantonal est par ailleurs encore appelé à évoluer avec le projet de loi-cadre sur la durabilité et le climat (LCDC), visant à ancrer la durabilité et la neutralité carbone 2050 dans le droit cantonal, qui prévoit notamment un monitorage des bénéficiaires de subventions en matière de durabilité.

Les recommandations

Sur la base des constats qui précèdent, la Cour formule 18 recommandations. Elles ont toutes été acceptées par les entités concernées. Le SPEI a émis une remarque sur la recommandation n° 11.

Les recommandations sont principalement adressées au SPEI (10), en tant qu'autorité responsable de la mise en œuvre de la PADE. Certaines sont également adressées à Innovaud (3) et à la FIT (4). Une recommandation relative à la gestion des conflits d'intérêts est destinée au Conseil d'Etat (CE).

La Cour salue les démarches déjà mises en œuvre durant l'audit, qui ont permis de répondre en partie aux recommandations sur la gestion du risque de conflit d'intérêts et d'abaisser le niveau de priorité d'autres recommandations.

Chaque recommandation est assortie d'un degré de priorité défini par la Cour ainsi que d'un délai de mise en œuvre fixé par les entités auditées :

Titre et n° de la recommandation		Entité	Priorité	Mise en œuvre
Clarifier les rôles et missions des acteurs	1	SPEI	2	31.12.2028
Renforcer la gestion du risque de conflit d'intérêts	2	SPEI	2	31.12.2027
	3	Innovaud	1	31.12.2026
	4	CE	1	30.06.2027
Consolider la vision financière	5	SPEI	1	31.12.2028
Renforcer l'intégration des objectifs de durabilité dans les soutiens	6	SPEI	1	31.12.2027
	7	Innovaud	1	31.12.2027
	8	FIT	2	31.12.2027
Préciser les critères d'octroi et mieux les communiquer	9	SPEI	2	31.12.2027
Améliorer la communication aux porteuses et porteurs de projets	10	FIT	2	31.12.2026
Accroître l'effet incitatif et optimiser l'impact des aides directes	11	SPEI	1	31.12.2027
Renforcer le suivi financier des organismes et ajuster les subventions	12	SPEI	2	31.12.2028
Mettre en place des outils de gestion performants	13	SPEI	2	31.12.2027
	14	FIT	2	31.12.2027
Mesurer la contribution des aides au développement économique	15	SPEI	1	31.12.2028
	16	Innovaud	2	31.12.2028
	17	FIT	2	31.12.2028
Mettre en place un monitoring transversal par bénéficiaire	18	SPEI	2	31.12.2030