

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

Motion Aurélien Demaurex et consorts au nom d'Aude Billard (SOC), Jean-Valentin de Saussure (VER) et Fabrice Moscheni (UDC) - Pour une Banque Cantonale Vaudoise moteur de l'innovation

1. PREAMBULE

La minorité de la commission est composée de Mme la députée F. Gross (rapporteuse), ainsi que de MM. les députés S. Aschwanden, A. Berthoud, et J Desmeules.

2. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

La minorité partage pleinement le constat selon lequel le financement des start-up et, plus particulièrement, des entreprises innovantes arrivant dans leur phase de croissance et de développement, constitue un enjeu important pour l'économie vaudoise. Les auditions menées par la commission ont clairement mis en évidence cette problématique.

La question qui se pose n'est donc pas celle de la nécessité de soutenir davantage l'innovation dans notre canton, mais bien celle de l'instrument à utiliser pour y parvenir.

Une problématique réelle, mais un mauvais instrument

Les auditions ont permis de constater que le canton dispose déjà d'un écosystème particulièrement riche en matière d'innovation. La FIT, Innovaud, les hautes écoles, les acteurs économiques et les investisseurs privés jouent chacun un rôle dans le développement des entreprises innovantes.

La difficulté se situe principalement lors du passage de la phase de démarrage à celle de la croissance et de l'industrialisation. La FIT intervient actuellement avec des montants pouvant aller jusqu'à 500'000 francs par entreprise, alors que les besoins des entreprises à fort potentiel peuvent atteindre plusieurs millions. Le Conseil d'État reconnaît lui-même cette lacune et estime qu'une solution doit être trouvée.

Ce constat ne justifie toutefois pas de modifier le rôle de la Banque Cantonale Vaudoise (BCV).

La BCV joue déjà un rôle essentiel dans le financement de l'économie vaudoise. Elle finance les ménages, les PME et les collectivités publiques au travers notamment des crédits hypothécaires et commerciaux. L'année précédente, la croissance des crédits commerciaux atteignait 7 %, tandis que la banque avait dégagé un bénéfice de 430 millions de francs et versé 379 millions à ses propriétaires.

La minorité considère que cette mission constitue précisément la contribution majeure de la BCV au développement économique du canton.

Ne pas transformer la BCV en instrument de politique économique

La motion demande à la BCV de renforcer son soutien aux entreprises innovantes, notamment au moyen d'investissements en fonds propres. Or, cette activité comporte une nature et un niveau de risque fondamentalement différents de ceux liés aux activités traditionnelles de la banque.

Lors des auditions, la BCV a rappelé qu'elle avait déjà développé par le passé une stratégie d'investissement dans des start-up, notamment entre 1998 et 2007. Cette expérience s'était soldée par des pertes se chiffrant en dizaines de millions de francs. Elle a également relevé que les exigences de fonds propres imposées par la FINMA sont beaucoup plus importantes pour les investissements dans l'innovation que pour les crédits hypothécaires. En effet, avec un franc de fonds propres, la BCV peut investir 2 francs dans le Privat Equity, 38 francs en finançant des prêts hypothécaires ou 22 francs dans le financement de crédits commerciaux pour les PME.

La question n'est donc pas de savoir si l'innovation est importante — elle l'est incontestablement — mais si le bilan d'une banque cantonale doit être utilisé pour porter ce type de risque. Pour la minorité, la réponse est non.

La BCV doit pouvoir conserver un modèle économique stable, permettant à la fois de financer l'économie cantonale et de dégager les bénéfices qui reviennent à ses propriétaires, au premier rang desquels figure le Canton de Vaud.

Un risque pour les finances cantonales

Pour la minorité de la Commission des finances, l'un des principaux enjeux de cette motion réside dans le risque qu'elle ferait indirectement peser sur les finances cantonales.

Le Canton détient 67 % du capital de la BCV et bénéficie ainsi d'un dividende annuel conséquent. Le SAGEFI a indiqué au cours des travaux que ce dividende s'élevait à environ 257 millions de francs par année.

La motion propose toutefois que la BCV augmente son exposition à des investissements dans des entreprises innovantes, notamment dans les phases de démarrage et de croissance. Or, ces investissements présentent un niveau de risque et des exigences en fonds propres sensiblement supérieurs à ceux liés aux activités traditionnelles de la banque.

Le CEO de la BCV a notamment rappelé que les exigences de fonds propres de la FINMA sont beaucoup plus élevées pour les investissements dans l'innovation que pour les crédits hypothécaires. Il a également indiqué que la banque avait déjà expérimenté ce type de stratégie dans les années 1998 à 2007, avec à la clé des pertes de plusieurs dizaines de millions de francs.

Il ne s'agit donc pas d'un simple déplacement comptable de quelques millions de francs. Il s'agit de modifier le profil de risque du bilan d'une banque dont le Canton est l'actionnaire majoritaire.

La minorité considère qu'une telle décision ne peut être prise sans mesurer ses conséquences potentielles sur la capacité de la BCV à exercer sa mission première, mais également sur les revenus futurs dont bénéficie le Canton.

En effet, comme l'a relevé un commissaire durant les travaux, le budget de la BCV est étroitement imbriqué avec celui du Canton. Une diminution du cash-flow de la banque pourrait finalement réduire les moyens disponibles pour le ménage cantonal.

Il serait pour le moins paradoxal de vouloir financer une politique publique en demandant à la BCV de prendre davantage de risques, alors que les bénéfices qu'elle génère contribuent aujourd'hui directement au financement de l'ensemble des politiques publiques cantonales.

C'est précisément ce risque d'effet indirect sur les finances publiques que la minorité estime devoir prendre en considération.

Une affectation qui pose également un problème de principe budgétaire

Une autre difficulté tient au mécanisme proposé pour financer indirectement le soutien à l'innovation.

Les discussions ont fait apparaître différentes propositions consistant à affecter certaines recettes à une politique déterminée. Or, le Conseil d'État et le SAGEFI ont rappelé que les recettes encaissées par le Canton ne sont pas affectées à des dépenses spécifiques, mais alimentent la caisse générale de l'État.

La question est donc plus large que celle du seul dividende de la BCV : elle concerne le principe même selon lequel une recette publique doit être affectée à une dépense déterminée.

Les travaux de la commission ont d'ailleurs expressément relevé qu'une affectation, même partielle, serait contraire au principe d'universalité du budget et de l'impôt.

La minorité estime que ce principe n'est pas une question purement technique. Il garantit au Parlement la possibilité d'examiner chaque année l'ensemble des recettes et des dépenses et de décider des priorités publiques dans leur globalité.

L'innovation est une priorité importante. Elle ne doit toutefois pas conduire à soustraire certaines recettes au débat budgétaire général.

C'est précisément pour cette raison que la minorité considère qu'il appartient au Canton de déterminer, dans le cadre de ses procédures budgétaires ordinaires, les moyens qu'il souhaite consacrer au soutien à l'innovation, plutôt que de demander à une entreprise dont il est actionnaire de devenir un véhicule de financement spécifique d'une politique publique.

La BCV et la ZKB : deux modèles qui ne peuvent être simplement comparés

Les auteurs de la motion s'appuient notamment sur l'exemple de la Banque cantonale zurichoise (ZKB), qui intervient davantage dans le financement des entreprises innovantes. Cet exemple mérite d'être considéré, mais il ne peut à lui seul justifier une modification du modèle de la BCV.

Les auditions ont montré que les deux établissements évoluent dans des environnements différents, avec notamment des structures, des tailles et des modèles économiques différents. Plusieurs commissaires ont d'ailleurs relevé au cours des travaux que la comparaison entre la BCV et la ZKB n'était pas réaliste.

La minorité estime qu'avant de demander à la BCV de modifier son modèle, il conviendrait de déterminer précisément quel problème doit être résolu, quel niveau de risque doit être assumé et par quel acteur.

Une modification du texte qui ne règle pas le problème de fond

Au cours des débats, le motionnaire s'est déclaré disposé à supprimer le terme « substantielle » de la formulation relative aux fonds propres de la BCV. Cette modification constitue certes une évolution du texte. Elle ne règle toutefois pas le problème de fond.

Le motionnaire a en effet confirmé que son objectif demeurerait de permettre un soutien annuel de l'ordre de **10 à 20 millions de francs** en faveur du financement des entreprises innovantes.

Le changement proposé ne supprime donc ni la volonté de faire intervenir la BCV dans une activité plus risquée ni la modification de paradigme que cela implique pour l'établissement. Le débat porte ainsi toujours sur le même choix : utiliser le bilan et les fonds propres d'une banque cantonale pour mener une politique publique de soutien au capital-risque.

La minorité estime que ce n'est pas le rôle de la BCV.

Quel rôle voulons-nous donner à notre banque cantonale ?

La banque remplit aujourd'hui une mission économique clairement identifiée. Elle transforme l'épargne en crédits, finance les entreprises, les ménages et les collectivités publiques et contribue ainsi directement à l'économie vaudoise.

Lors de son audition, le CEO de la BCV a également mis en garde contre le risque d'une extension progressive de la mission de la banque. Si celle-ci devait être appelée à investir directement dans les start-up au nom d'objectifs de politique économique, la même logique pourrait demain être invoquée pour d'autres domaines, tels que le sport, l'écologie ou la formation. Il a qualifié cette évolution de risque de « repolitisation » de la banque. Cet élément mérite d'être pris au sérieux.

La minorité ne souhaite pas que la BCV devienne l'instrument par lequel le Canton met directement en œuvre ses différentes politiques publiques.

La banque doit pouvoir conserver une stratégie économique claire, définie par ses organes compétents et compatible avec les exigences de la FINMA. Le rôle du Canton est celui d'un actionnaire majoritaire, et non celui d'un gestionnaire quotidien de la politique d'investissement de la banque.

Des alternatives doivent être étudiées

Le refus de cette motion ne signifie aucunement que la problématique du financement des entreprises innovantes puisse être ignorée. Au contraire, les auditions ont montré qu'il existe un besoin réel de renforcer le financement des entreprises au moment de leur passage à l'échelle. Mais d'autres pistes existent et doivent être examinées.

La FIT est reconnue comme un instrument efficace et pourrait être consolidée et développée. Des partenariats avec des investisseurs privés ou institutionnels peuvent également être renforcés. D'autres pistes, notamment fiscales ou liées à différents mécanismes de financement, ont été évoquées au cours des travaux.

Le Conseil d'État lui-même a proposé de poursuivre l'analyse et d'examiner différentes solutions permettant de répondre au besoin identifié, tout en maintenant le modèle économique de la BCV.

La minorité relève également que la piste d'un financement par les bénéfices de la BNS a été évoquée au cours des débats. Cette piste n'a pas été suffisamment étudiée par la commission pour permettre d'en tirer des conclusions, mais elle illustre précisément qu'il existe d'autres possibilités que de faire porter le risque à la BCV.

3. CONCLUSION

La minorité partage donc le souci exprimé par les auteurs de la motion de renforcer le financement des entreprises innovantes dans notre canton. Elle estime toutefois que la BCV ne doit pas être transformée en instrument de capital-risque de l'État.

La banque remplit aujourd'hui une mission économique essentielle en finançant les ménages, les PME et les collectivités publiques. Son modèle permet par ailleurs de générer un dividende important pour le Canton, contribuant ainsi au financement de l'ensemble des politiques publiques.

Modifier ce modèle pour faire porter à la BCV un risque supplémentaire, au bénéfice d'une politique publique spécifique, constituerait un changement de paradigme important qui n'a pas été suffisamment évalué.

Le Conseil d'État partage d'ailleurs le constat posé par la motion, mais ne partage pas la solution proposée.

Pour la minorité, il appartient au Canton de rechercher les moyens appropriés pour renforcer le financement des start-up et des scale-up, sans pour autant affaiblir le modèle économique de sa banque cantonale.

La minorité refuse ainsi de confondre deux questions distinctes : celle de savoir si le canton doit davantage soutenir l'innovation, à laquelle elle répond clairement par l'affirmative, et celle de savoir si la BCV doit devenir l'outil de ce soutien, à laquelle elle répond par la négative.

Enfin, il est difficile, voire quasiment impossible, de réaliser de l'investissement pour les start-ups dans un territoire très petit, comme le canton de Vaud, de manière profitable. Cette situation obligerait alors la BCV à investir à l'extérieur des frontières cantonales et, de ce fait, prendre des risques importants hors du canton de Vaud. Le débat ne doit donc pas opposer les partisans de l'innovation à ceux qui lui seraient prétendument opposés. Il doit porter sur le bon instrument, sur le niveau de risque acceptable et sur la responsabilité de chacun. Pour la minorité, le soutien à l'innovation relève d'une politique publique qui doit être définie et financée par le Canton, tandis que la BCV doit pouvoir continuer à exercer sa mission bancaire dans l'intérêt de l'économie vaudoise et de l'ensemble de ses actionnaires.

Pour ces raisons, la minorité recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération la motion

Epesses, le 20 octobre 2026

*/ La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*