

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Chef du Département fédéral de
l'économie, de la formation et de la
recherche
Palais fédéral Est
3003 Berne

Réf. : MFP/15026142

Lausanne, le 18 décembre 2019

Consultation fédérale – Modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud à l'honneur de vous adresser sa prise de position en réponse à la consultation citée en exergue.

Préambule

Le Gouvernement vaudois relève que l'innovation est l'une des forces essentielles de la place économique suisse et de celle du Canton de Vaud, qu'il importe de préserver et de développer encore davantage. En effet, le Conseil d'Etat est convaincu que l'innovation constitue un levier majeur pour la création d'emplois, le renouvellement et la diversification du tissu économique. Par ailleurs, l'innovation et la recherche sont des moyens nécessaires à l'atteinte du but à long terme du maintien d'une place économique forte et durable. En conséquence, le Conseil d'Etat vaudois a fait de l'innovation et de la durabilité des enjeux prioritaires de son programme de législature et de sa politique économique.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud approuve de manière globale le projet de révision partielle de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; RS 420.1).

En effet, il estime que les modifications proposées sont de nature à faciliter l'adaptation à un environnement dynamique des actions d'encouragement menées par la Confédération dans ce domaine, en particulier par un gain certain de flexibilité et d'efficacité des mesures conduites par Innosuisse. De ce fait, les projets d'entreprises et projets de recherche pourront bénéficier d'incitations et soutiens plus rapides et ciblés qu'à l'heure actuelle, ce qui devrait conduire au renforcement de la croissance et de l'attractivité de la place économique suisse dans son ensemble.

Compte tenu des enjeux actuels, il apparaît toutefois que les principes de la durabilité et de l'innovation sociale mériteraient d'être précisés et mieux intégrés aux mesures instituées par la LERI. Le transfert de savoir entre la recherche et la pratique aurait également avantage à être explicitement prévu.

Commentaires détaillés

Modifications relatives à l'encouragement de la recherche

- 1) **Intégration de deux nouveaux centres de compétences au sein de l'association Académies suisses des sciences**
Le Conseil d'Etat vaudois salue l'intégration dans la LERI modifiée de TA-SWISS et Science et Cité à l'association Académies suisses des sciences, ce qui confère à ces deux partenaires un statut égal à celui des quatre autres académies.
- 2) **Possibilité d'assouplissement du plafond des réserves pour le FNS**
Autoriser le Fonds national suisse (FNS) de constituer des réserves plus élevées que la limite maximale actuelle de 10% de la contribution fédérale versée annuellement est une mesure pragmatique qui permettra davantage de continuité dans le soutien de cet organisme, indépendamment de la période quadriennale du financement fédéral *Formation, recherche et innovation* (FRI).
- 3) **Exonération fiscale des bourses pour jeunes chercheurs octroyées par le FNS**
Outre les dispositions précitées, le Gouvernement vaudois propose l'intégration d'un article permettant l'exonération fiscale des bourses pour jeunes chercheuses et chercheurs octroyées par le Fonds national suisse. En effet, ces bourses représentent des contributions aux frais de subsistance et ne peuvent dès lors être considérées juridiquement comme des salaires. De plus, ces moyens sont essentiels à la poursuite de la carrière académique et scientifique de tout chercheur et ne sauraient être considérés comme des contreparties au sens du droit fiscal.

Modifications relatives à l'encouragement de l'innovation

- 1) **Possibilité d'assouplissement du plafond des réserves pour Innosuisse**
A l'instar de ce qui est prévu pour le FNS, l'autorisation accordée à Innosuisse de déroger à la limite maximale de 10% pour la constitution de ses réserves est une mesure qu'il convient de saluer, dès lors qu'elle permettra de parer l'effet de «stop and go» induit par la non-coordination avec la période du financement FRI et de maintenir de mêmes volumes et montants pour les soutiens octroyés par cet organisme.
- 2) **Encouragement des projets d'innovation (art. 19)**
Le Conseil d'Etat approuve l'accroissement de la marge de manœuvre laissée à Innosuisse pour l'adaptation de ses outils aux évolutions contextuelles.

A ce titre, il convient de relever notamment la flexibilisation du taux de participation du partenaire chargé de la mise en valeur de 50% du coût total direct du projet à une fourchette oscillant entre 40 et 60% (voire participation supérieure ou inférieure à ces taux pour les cas particulièrement motivés) . Cette mesure répond à une réelle nécessité face à la diversité des projets (degré de risque) et des entreprises (capacités financières). Une telle disposition s'avère importante pour de jeunes entreprises au potentiel de croissance certain mais qui ne disposent pas encore d'une capacité financière suffisante pour investir des fonds propres dans des innovations nécessaires.

S'il prévoit que les soutiens d'Innosuisse puissent bénéficier à des organismes actifs pour la mise en valeur des résultats de la recherche, le nouvel article 19 semble omettre le rôle primordial du transfert de savoir de la recherche à la pratique. Trop souvent, les résultats de la recherche, même mis en valeur, ne se matérialisent pas, faute de médiation entre la recherche et la pratique. En réponse à ce constat, la recherche évolue notamment vers la transdisciplinarité (implication de la pratique dans la conduite de la recherche).

Donner un sens pratique à la recherche en vue d'une concrétisation de l'innovation et de la durabilité paraît dès lors nécessaire. Par ailleurs, la limitation des soutiens aux seuls cas où une exigence internationale est exprimée semble contradictoire avec les besoins de notre tissu économique national. Ces considérations apparaissent de manière spécifique dans le nouvel article 21, mais pas à l'article 19.

L'élargissement du champ des bénéficiaires de l'article 19 semble souhaitable, par exemple en le reformulant de la manière suivante :

^{1bis} *La contribution d'Innosuisse sert à couvrir les coûts de projet directs des partenaires de recherche. Innosuisse peut prévoir dans son ordonnance sur les contributions la possibilité d'allouer également des contributions à des partenaires chargés de la mise en valeur et du transfert de savoir lorsque de telles contributions sont exigées pour une collaboration internationale dans le domaine de l'innovation fondée sur la science.*

Le gouvernement vaudois estime qu'outre les innovations technologiques à vocation économique, la LERI modifiée devrait également permettre le soutien de l'innovation sociale – soit le développement de connaissances issues de la recherche et de la pratique pour répondre aux besoins et problèmes sociétaux –, en intégrant des dispositions qui permettent de tenir compte des spécificités de ce domaine.

Afin d'assurer la transparence et l'équité des décisions et de garantir une communication claire avec les partenaires chargés de la mise en valeur, il semblerait toutefois opportun de préciser ce qui est entendu au sens de règles et critères objectifs d'évaluation par «risque de réalisation» (art. 19 al. 2ter let. a), «succès économique» (art. 19 al. 2ter let. a) et «utilité pour la société» (art. 19 al. 2).

À ce titre, il est relevé que les partenaires chargés de la mise en valeur des projets dans ce domaine sont d'ordinaire des institutions à but non lucratif ou des institutions publiques qui, de par leur structure, éprouvent des difficultés à fournir elles-mêmes les

prestations propres nécessaires. En ce sens, le Gouvernement vaudois constate que des formulations telles que celle employée pour l'art. 19 al. 2ter «*Dans des cas particuliers...*» peuvent constituer un frein au dépôt de projets d'innovation sociale, en laissant sous-entendre qu'il s'agit de projets «secondaires» et situés à la marge des projets d'innovation technique à portée économique.

La formulation suivante permettrait d'atténuer cet effet :

2ter ~~Dans des cas particuliers, Innosuisse peut réclamer une contribution inférieure à 40% de la part du partenaire chargé de la mise en valeur ou du transfert de connaissances ou le libérer complètement de l'obligation de contribuer lorsque : ...~~

L'introduction, à l'art. 19 al. 3bis, de la possibilité d'un encouragement direct d'une start-up ou d'une spin-off issue d'une haute école dans la phase initiale de mise sur le marché est jugée très positive par le Gouvernement vaudois. En effet, il semble important de reconnaître le statut particulier de ces jeunes entreprises, qui incarnent le futur du développement du tissu économique suisse et doivent donc occuper une place prioritaire dans la stratégie d'innovation. Avec la modification proposée, la situation des chercheurs en transition entre leur laboratoire d'origine et la start-up créée serait améliorée.

En outre, le Conseil d'Etat demande de compléter le projet de loi par un nouvel alinéa à l'art. 19 offrant un cadre plus explicite et intégrant qui permettrait de considérer davantage l'innovation sociale, comme suit.

Elle peut encourager des projets d'innovation à caractère scientifique auprès d'institutions à but non lucratif ou des institutions publiques si les travaux du projet présentent des avantages sociaux importants, en particulier dans les domaines des sciences humaines appliquées, des sciences sociales et de la culture. La contribution d'Innosuisse sert à couvrir en partie ou en totalité les coûts directs du projet supportés par des institutions à but non lucratif ou des institutions publiques, ainsi que le coût des services fournis par des tiers. Innosuisse définit les critères permettant de déterminer le montant des contributions propres des institutions à but non lucratif ou des institutions publiques dans son ordonnance sur les contributions (article 7 al. 1 let. e de la loi du 17 juin 2016 sur Innosuisse). Ce faisant, elle tient compte notamment des critères visés aux al. 2ter et 2quater.

S'agissant du soutien aux projets qui contribuent à l'utilisation durable des ressources, la modification proposée de l'art 19 al. 5 remplace les termes «encouragement particulièrement» par «encouragement notamment». Compte tenu des enjeux actuels de la durabilité, y compris climatiques, le Conseil d'Etat ne comprend guère ce passage d'une logique de priorisation des projets bénéfiques à leur inclusion à titre d'exemple.

De manière générale, le Gouvernement vaudois appelle le Conseil fédéral à affirmer davantage au travers de cette révision de la LERI son soutien à l'invention, la conception, l'expérimentation et la mise en pratique de nouveaux modèles d'affaires à même d'accompagner la transition vers un développement durable.

Ainsi, il semble nécessaire de reformuler cet alinéa de la manière suivante :

⁵ Elle encourage ~~notamment~~ particulièrement des projets au sens des al. 1, 3 et 3bis qui apportent une contribution à l'utilisation durable des ressources et à l'innovation en vue d'un développement durable.

3) Autres mesures de soutien (art. 20)

Le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction par Innosuisse d'un instrument d'encouragement de la relève complémentaire à ceux du FNS et qui permettra l'acquisition de nouvelles compétences par des personnes issues d'établissements de recherche, au travers de cours de formation continue et de séjours d'immersion.

Le Conseil d'Etat demande toutefois de supprimer la notion de « hautement qualifiées » aux alinéas 4 et 5 dans la mesure où elle n'englobe pas le périmètre ciblé lorsqu'il est question de relève, à savoir les personnes expérimentées ayant un grand potentiel, mais aussi la promotion de jeunes talents.

Par ailleurs, le gouvernement vaudois demande de supprimer « de renommée internationale » à la let. b dans la mesure où cette notion ne constitue pas un critère de qualité pertinent dans ce contexte. D'une part, aucun critère n'est donné pour déterminer ce qu'est une formation continue de renommée internationale et d'autre part, une formation continue peut être bénéfique même si elle n'est pas reconnue à l'international.

4) Contributions pour l'encadrement, le conseil, le suivi et le conseil en innovation (art. 21)

Cet article permet de clarifier la compétence d'Innosuisse en matière de soutien à la mise en valeur du savoir, de transfert de savoir et de technologie, notamment par une mise en réseau des acteurs de l'innovation issus des milieux économiques et de la recherche, par la mise en place d'une plateforme d'échanges, ainsi que par un accès facilité à certaines informations et infrastructures.

L'établissement d'un catalogue des mesures soutenues, et leur association à un objectif défini, permettrait d'améliorer la transparence de cet encouragement. En outre, la liste de projets mentionnée semblant trop limitative au vu des évolutions attendues, il pourrait s'avérer opportun d'introduire un renvoi à une ordonnance du Conseil fédéral qui permettrait d'intégrer davantage de mesures :

¹ *Innosuisse peut soutenir la mise en valeur du savoir et le transfert de savoir et de technologie. par : ...*
Le détail des mesures soutenues est intégré dans une ordonnance du Conseil fédéral.

Par ailleurs, la lettre c prévoit la prise en compte des droits à la propriété intellectuelle lors de processus de transfert de savoir et de technologie. À cet égard, afin qu'Innosuisse puisse faciliter la transmission d'information aux partenaires d'un projet dans le cadre des négociations en matière de propriété intellectuelle pouvant être protégée aux niveaux national et international, il conviendrait de modifier la formulation comme suit :

~~c. des mesures de soutien à l'examen de questions liées à la propriété intellectuelle visant à faciliter la clarification de la situation nationale et internationale en matière de propriété intellectuelle pouvant être protégée (par exemple, recherche en matière de brevets).~~

5) Compensation des coûts de recherche indirects (art. 23)

Le projet de modification de la LERI prévoit que le Conseil fédéral puisse proposer à l'Assemblée fédérale, pour les projets des centres de compétences technologiques encouragés par Innosuisse, un taux maximal de contribution supérieur à celui appliqué aux autres établissements de recherche du domaine des hautes écoles.

Le Gouvernement vaudois se préoccupe de la question des *overheads* et estime que le principe d'un traitement différencié entre les différentes parties prenantes tel que proposé à l'alinéa 2 doit être revu. En effet, l'exception prévue pour les centres de compétences technologiques doit être étendue aux hautes écoles spécialisées qui disposent de centres technologiques industriels et dont la structure de financement diffère des hautes écoles universitaires. Ainsi, il semble nécessaire d'adapter le taux de contribution en fonction des réalités des projets.

En outre, il s'agit de relever ce qui semble être une incohérence. Au nouvel article 19 al.1bis, il est indiqué à la première ligne que «la contribution d'Innosuisse sert à couvrir les coûts de projet directs des partenaires de recherche». Ceci est en contradiction avec l'art 23 al.1 de la LERI actuelle, qui précise justement qu'Innosuisse «alloue des contributions aux établissements de recherche du domaine des hautes écoles et aux établissements de recherche à but non lucratif situés en-dehors du domaine des hautes écoles afin de compenser les coûts de recherche indirects (overhead)». Cet aspect est notamment important pour éviter que les hautes écoles engendrent des pertes quand elles s'engagent dans des projets Innosuisse, ce qui serait contre-productif.

Conclusion

Au regard de ce qui précède, et sous réserve des quelques adaptations et précisions proposées ci-avant, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud salue le projet de révision partielle de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; RS 420.1) tel que proposé par le Conseil fédéral, qu'il juge à même de contribuer au soutien de ces forces essentielles au développement du tissu économique suisse.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à nos déterminations, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- Beatrice.tobler@sbfi.admin.ch
- SG-DEIS
- OAE