



Loi fédérale sur l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Loi relative à Innosuisse, LASEI)

Rapport explicatif

Projet du 18 mai 2015

Version pour la consultation

Table des matières

1	Présentation générale	4
1.1	Situation initiale.....	4
1.1.1	Introduction	4
1.1.2	La promotion de l'innovation et le rôle de la CTI.....	4
1.1.3	Structure et gouvernance de la CTI	7
1.1.4	Interventions parlementaires au sujet de la structure organisationnelle de la CTI	8
1.2	Nécessité d'agir	9
1.2.1	Rapport du DEFR concernant les modalités d'organisation de la CTI.....	9
1.2.2	Mandat du Conseil fédéral d'élaborer le projet.....	10
1.3	Objectifs du projet.....	10
1.4	La réglementation proposée	10
1.4.1	Pierres d'angle du projet.....	10
1.4.2	La structure de gouvernance et l'attribution des tâches dans la nouvelle forme d'organisation	11
1.4.3	Pilotage stratégique et financier	12
1.4.4	Avantages de la nouvelle forme d'organisation.....	13
2	Commentaire des dispositions	13
3	Conséquences	25
3.1	Conséquences pour la Confédération	25
3.2	Conséquences économiques et sociétales	25
4	Relation avec le programme de la législature	26
5	Aspects juridiques	26
5.1	Constitutionnalité et légalité.....	26
5.2	Forme de l'acte à adopter.....	26
5.3	Délégation de compétences législatives	26
5.4	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	26
5.5	Frein aux dépenses	26

Aperçu

Le présent projet jette les bases légales permettant de transformer la Commission de la technologie et de l'innovation (CTI) en un établissement de droit public. Ainsi la CTI sera mieux armée pour répondre, dans l'intérêt de l'économie suisse, aux défis à venir de l'encouragement de l'innovation.

La CTI est l'instrument de la Confédération pour l'encouragement de l'innovation fondée sur la science. Elle a pour mission de jeter un pont entre la recherche et le marché afin de soutenir et accélérer les processus d'innovation. Elle sert de catalyseur de l'innovation en réunissant des entreprises et des institutions de recherche dans des projets d'innovation. Elle a en outre pour mission de soutenir l'entrepreneuriat fondé sur la science ainsi que la création et le développement d'entreprises fondées sur la science. Enfin, la CTI soutient la mise en valeur du savoir ainsi que le transfert de savoir et de technologie entre les hautes écoles, les entreprises et la société.

En vertu de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)¹, la CTI est constituée en commission extraparlamentaire. Depuis 2011, elle a le statut de commission décisionnelle. Elle est un organe d'encouragement bien établi dans notre pays. Il s'est cependant avéré durant les dernières années que la forme d'une commission extraparlamentaire n'est pas idéale pour la tâche d'encouragement qui est celle de la CTI: en effet elle ne garantit ni une séparation claire entre les tâches stratégiques et opérationnelles ni l'indépendance de la surveillance.

Plusieurs interventions parlementaires ont soulevé la question des modalités d'organisation de la CTI ces dernières années. Le Conseil fédéral s'est fondé sur la motion du Conseiller aux Etats Felix Gutzwiller (11.4136)² pour mener une analyse complète des possibilités d'améliorations organisationnelles de la CTI. Il a mandaté le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'examiner en coopération avec le Département fédéral des finances (DFF) si la forme juridique d'un établissement de droit public conviendrait à la CTI. L'analyse menée par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a fait apparaître la nécessité d'améliorations sensibles dans les structures de gouvernance, qu'une réforme en profondeur est seule à pouvoir mettre en œuvre. Fort de cette analyse, le Conseil fédéral a mandaté le DEFR de lui soumettre un projet de transformation de la CTI en un établissement de droit public.

Le présent projet de loi confie les tâches actuelles de la CTI à un nouvel établissement dénommé «Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse)» et règle l'organisation de ce dernier. Il prévoit une répartition claire des responsabilités entre les organes institués, en garantissant notamment la séparation nette entre les tâches stratégiques et opérationnelles ainsi que l'indépendance de la surveillance. La réforme proposée permet en outre de mieux intégrer la CTI dans le système suisse d'encouragement de la recherche et de l'innovation.

Le projet prend la forme d'une loi spéciale par rapport à la LERI. Dans sa nouvelle forme juridique, l'organe d'encouragement restera soumis à la LERI.

¹ RS 420.1

² http://www.parlament.ch/f/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20114136

1 Présentation générale

1.1 Situation initiale

1.1.1 Introduction

Aujourd'hui, la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) est bien établie dans le paysage suisse de la recherche et de l'innovation comme organe de la Confédération pour l'encouragement de l'innovation fondée sur la science. Elle jette un pont entre la recherche et le marché en contribuant de manière significative à ce que les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), puissent profiter dans leurs projets d'innovation des compétences des hautes écoles et des établissements de recherche du domaine des hautes écoles. La CTI joue donc un rôle clé pour l'encouragement de l'innovation.

Les origines de la CTI remontent à 1943, lorsque le Conseil fédéral créa la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique (CERS) dans l'intention de lutter – en soutenant la recherche orientée et le développement – contre la récession qui menaçait à l'époque. En 1954, l'encouragement de l'innovation a été ancré dans la loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. La dénomination actuelle «Commission pour la technologie et l'innovation (CTI)» a été donnée à la commission en 1996. Sa forme juridique correspondait à une commission extraparlamentaire, mais, comme elle n'avait pas de pouvoir décisionnel, elle avait, en tant que commission administrative, une fonction purement consultative.

Dans le contexte de la révision de la Constitution fédérale³ en 2006, l'encouragement de l'innovation a été inscrit à l'art. 64 comme tâche de la Confédération au même titre que l'encouragement de la recherche. Ce principe constitutionnel a été mis en œuvre avec le message du 5 décembre 2008 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la recherche. Cette révision partielle de la LERI a valorisé la fonction jusqu'alors consultative de la CTI en transformant cette dernière en une commission décisionnelle⁴. Depuis, la CTI fait partie de l'administration fédérale décentralisée; elle est habilitée à prendre des décisions dans son domaine de tâches et de compétence, sans recevoir de directives. Cependant, en tant que commission extraparlamentaire, il lui manque la personnalité juridique.

Depuis lors, la pratique a fait apparaître que les structures liées à la forme d'organisation actuelle ne sont pas toutes conciliables avec les exigences auxquelles la CTI doit répondre dans sa mission d'encouragement de l'innovation. Alors que le besoin de conférer plus d'autonomie à la CTI était la raison majeure d'en faire une commission décisionnelle, ce sont les exigences organisationnelles de cette forme juridique même qui font obstacle au fonctionnement optimal de la CTI. En particulier, la séparation nette entre les tâches stratégiques et opérationnelles et l'indépendance de la surveillance ne sont pas garanties. Il est donc prévu de transformer la CTI en un établissement de droit public pour qu'elle puisse mener au mieux sa mission d'encouragement de l'innovation et soit armée pour faire face aux défis de demain.

1.1.2 La promotion de l'innovation et le rôle de la CTI

La compétitivité des économies fortement développées repose aujourd'hui essentiellement sur la capacité d'innovation des entreprises. L'innovation est comprise ici comme le développement de produits, de procédés, de processus et de services et leur mise en valeur avec succès par l'économie et la société⁵. Aujourd'hui, une collaboration intense entre les différents acteurs peut être observée dans le processus d'innovation, avec une répartition croissante des tâches entre les producteurs, sous-traitants, clients, concurrents, organisations de recherche et hautes écoles. Les réseaux entre les entreprises et

³ RS 101

⁴ A cette occasion, le titre de la loi a été modifié en «loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)». La LERI est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

⁵ Cette approche de l'innovation se retrouve dans la définition de l'innovation basée sur la science à l'art. 2, let. b, LERI: «le développement de nouveaux produits, procédés, processus et services pour l'économie et la société au moyen de la recherche, en particulier celle orientée vers les applications, et la mise en valeur de ses résultats».

leurs divers partenaires s'avèrent être une forme d'organisation particulièrement efficace pour les processus d'innovation⁶.

En raison de cette évolution, le concept de Système d'Innovation National (SIN) s'est imposé dans la politique d'innovation des pays industriels occidentaux. Un SIN est donc considéré comme un ensemble d'institutions, d'acteurs et leurs relations, qui, dans un pays ou une région donnés, contribuent collectivement, par leurs échanges, à développer et diffuser les innovations. Des interfaces fonctionnelles entre les différents partenaires et entre les phases du processus d'innovation sont déterminantes pour le succès de l'activité d'innovation.

Le potentiel du SIN est entre autres déterminé par la présence d'acteurs compétents qui disposent des connaissances nécessaires pour contribuer à la maîtrise des problèmes dans le processus d'innovation. Encore faut-il que ces connaissances puissent être repérées, ce qui constitue un grand défi pour les acteurs du système confrontés à des problèmes spécifiques dans le domaine de l'innovation. Enfin, le savoir de tous les intervenants doit être coordonné efficacement, ce qui requiert généralement une intense collaboration.

Dans le concept SIN, le but de la politique de l'innovation consiste à soutenir le bon fonctionnement du système d'innovation. Le concept poursuit une approche globale qui prend en compte les systèmes partiels tels que le système scientifique et celui de l'éducation ou encore le système économique. Ainsi, la politique de l'innovation vise en général à faciliter ou encourager les interactions entre les systèmes partiels et l'apprentissage interactif des différents acteurs impliqués.

L'encouragement de l'innovation en Suisse s'inscrit également dans ce concept. Son rôle est compris comme subsidiaire par rapport à celui de l'économie privée. Dans les domaines qui n'ont pas été expressément attribués à l'Etat, la responsabilité de l'activité d'innovation reste entre les mains des acteurs privés. A la différence de celle d'autres Etats comparables, l'approche suisse de la promotion de l'innovation veut également qu'aucune contribution directe ne soit versée à des entreprises privées. Le rôle de l'Etat consiste à créer un contexte général favorable et des conditions attrayantes pour les activités des entreprises dans le domaine de l'innovation, par exemple par des réglementations propices à l'innovation, des prestations matérielles préalables telles qu'une infrastructure de recherche de haut niveau, et l'internationalisation de l'économie et de la recherche.

La Confédération fonde son action sur le mandat d'encourager la recherche et l'innovation que lui confère la Constitution. Dans la mise en œuvre de ce mandat selon la LERI, le système suisse d'encouragement est organisé de manière centralisée en vouant l'essentiel de ces tâches aux deux organes d'encouragement que sont le Fonds national suisse (FNS) et la CTI⁷. Le FNS est l'organe de la Confédération pour l'encouragement de la recherche scientifique. Il en couvre tout l'éventail, de la recherche fondamentale à la recherche appliquée. La CTI est, elle, l'organe de la Confédération chargé d'encourager l'innovation basée sur la science. Ainsi, l'encouragement accordé par le FNS et la CTI couvre le processus d'innovation tout au long de la chaîne de création de valeur, les tâches des deux agences se complétant.

L'encouragement public de la recherche et de l'innovation par le FNS et la CTI est orienté sur la compétition et les thèmes de la recherche sont générés de bas en haut, selon le principe bottom-up⁸. En fait, même lorsque la Confédération impose des thématiques ou des priorités, celles-ci sont développées en bottom-up grâce à une large mobilisation des organes scientifiques, et mises en œuvre par le

⁶ cf. Hotz-Hart et Rohner (2014): Nationen im Innovationswettbewerb – Ökonomie und Politik der Innovation. Berlin/Wiesbaden: Springer Fachmedien.

⁷ Il existe, outre l'encouragement par le FNS et la CTI, d'autres mesures d'encouragement de la Confédération au niveau national, sous la forme d'un soutien subsidiaire d'établissements de recherche extra-universitaires ainsi que dans le domaine de la recherche de l'administration, à laquelle l'administration fédérale fait appel pour pouvoir remplir ses tâches.

⁸ Par rapport aux pratiques à l'étranger, l'encouragement de l'innovation suisse se montre très réticent à fixer des priorités thématiques. L'Union européenne par exemple oriente les priorités de ses programmes-cadres de recherche sur des défis de société en définissant des technologies clés («key enabling technologies») formant les priorités de l'encouragement de l'innovation. Les Etats-Unis orientent également leur promotion de l'innovation sur des objectifs de société, en cherchant à renforcer l'industrie de transformation pour tuer dans l'œuf tout danger que les Etats-Unis perdent leur hégémonie technologique. Par rapport à l'UE et aux Etats-Unis, la Suisse utilise nettement moins l'encouragement de l'innovation pour promouvoir des thèmes spécifiques.

biais des instruments d'encouragement du FNS et de la CTI, exclusivement conçus selon des critères de compétition.

En 2014, la CTI a attribué des fonds d'encouragement pour un montant de 151 millions de francs, y compris les programmes à caractère conjoncturel ou thématique (figure 1). Elle a engagé environ 79 % de ses fonds d'encouragement pour le soutien de projets d'innovation (en 2014: 118,5 millions de francs). Ainsi, le soutien aux projets d'innovation est l'instrument principal de la CTI. La CTI participe au financement de projets qui sont soumis et portés conjointement par des établissements de recherche du domaine des hautes écoles ou des établissements de recherche non commerciaux extérieurs au domaine des hautes écoles et des entreprises, agissant comme partenaires de mise en œuvre, selon le principe «bottom-up». Les partenaires de mise en œuvre émanant de l'économie et de la société ne touchent pas de contributions directes de la CTI mais profitent du savoir spécialisé des instituts de recherche des hautes écoles et des établissements de recherche à but non lucratif. L'encouragement des projets ne connaît pas de quotas en faveur de hautes écoles ou de centres de recherche particuliers. Le potentiel d'innovation sur le marché est le critère de sélection décisif. Les projets sont évalués par les membres de la CTI, qui représentent la recherche et l'économie et qui exercent leur fonction à la CTI à titre accessoire.

L'encouragement de l'innovation représente une ressource importante pour les PME orientées vers l'innovation puisque, en 2014, quelque 71 % des contributions de la CTI à des projets d'innovation sont allés à des projets comprenant des PME.

Par ailleurs, des fonds représentant environ sept pour cent des activités d'encouragement de la CTI reviennent à la création et du développement d'entreprises dont les activités sont fondées sur la science (pour 9,8 millions de francs en 2014).

La CTI soutient à hauteur de deux pour cent de ses fonds le transfert de savoir et de technologie (TST) entre les hautes écoles et les entreprises, en particulier avec les instruments d'encouragement «mentoring en innovation», «réseaux thématiques nationaux» et «plates-formes thématiques» (pour 3,7 millions de francs en 2014).

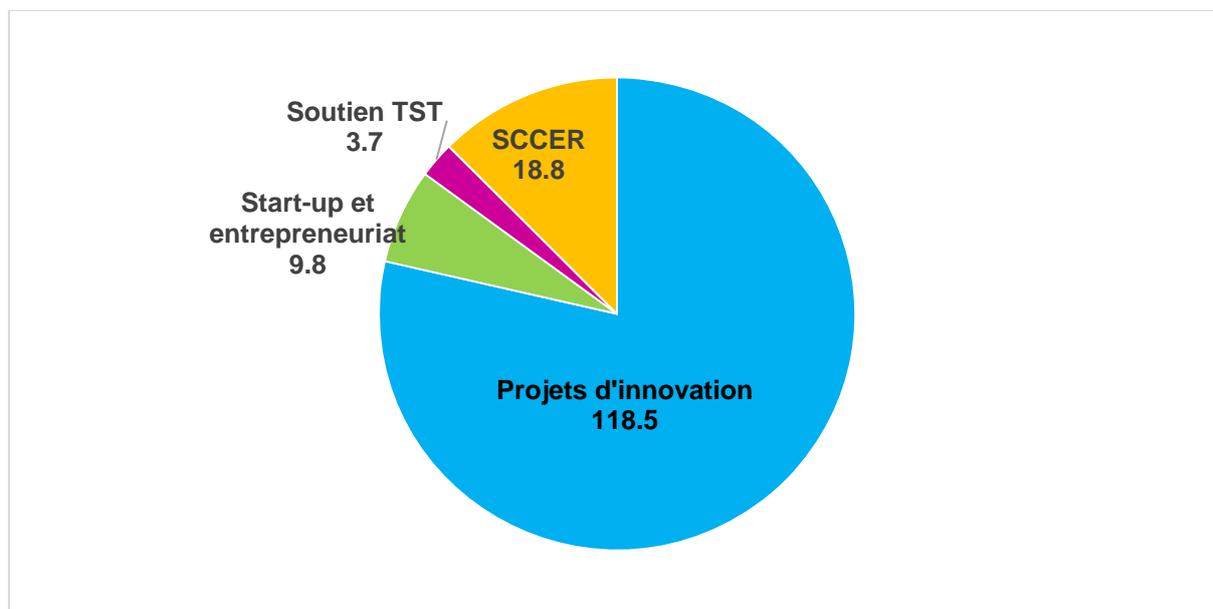
En outre, environ douze pour cent des fonds de la CTI ont été mis à disposition en faveur du renforcement des capacités de Pôles de compétences en recherche énergétique (Swiss Competence Centers for Energy Research, SCCER) dans le cadre du programme d'encouragement «Energie» (18,8 millions de francs en 2014).

Enfin, la CTI est également active dans l'encouragement de l'innovation au niveau international. Dans ce contexte, elle participe par exemple à l'évaluation de propositions de projet dans le cadre de l'initiative EUREKA⁹ et dans celui de l'instrument ERA-NET¹⁰.

⁹ EUREKA est une initiative pour la coopération internationale en recherche et développement industriels orientés vers le marché. Son objectif est de renforcer la compétitivité de l'Europe. Les responsables de l'initiative ont adopté en 1985 la forme d'une association sans but lucratif selon le droit belge. La Suisse est l'un des membres fondateurs. Actuellement Eureka compte 40 pays membres plus l'UE, mais EUREKA reste indépendant des programmes-cadres de la Commission européenne.

¹⁰ L'instrument ERA-NET s'adresse aux organismes nationaux ou régionaux d'encouragement œuvrant dans l'Espace européen de la recherche. Il vise à coordonner des programmes de recherche et d'innovation nationaux et régionaux et à renforcer l'Espace européen de la recherche ainsi que certains secteurs de l'industrie européenne. Dans le cadre d'un ERA-NET, des appels d'offres conjoints sont lancés pour des projets transnationaux de recherche et d'innovation. Les partenaires des projets reçoivent un financement en fonction de critères d'encouragement propres aux pays et régions membres. La coordination relève de l'un des organismes d'encouragement d'un Etat membre de l'UE ou d'un pays associé participant à l'ERA-NET.

Figure 1: Fonds d'encouragement de la CTI 2014 en millions de francs¹¹



1.1.3 Structure et gouvernance de la CTI

La structure d'organisation de la CTI est conforme aux dispositions sur les commissions extraparlimentaires en vertu de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹². Pour la CTI, ces dispositions ont été concrétisées dans la LERI. Conformément à ces prescriptions, la CTI se compose du président, des présidents des domaines d'encouragement et des autres membres de la CTI, eux-mêmes rattachés à l'un des domaines d'encouragement¹³. Les organes de décision de la CTI sont la présidence, les domaines d'encouragement et l'assemblée des membres. Les 72 membres de la CTI sont nommés par le Conseil fédéral. La CTI dispose d'un secrétariat composé du directeur, des chefs de division et des autres collaborateurs. Le directeur et les chefs de division forment la direction.

Les principales tâches et compétences décisionnelles des organes et du secrétariat sont précisées dans la LERI et, sur la base de celle-ci, dans le Règlement interne de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) du 21 octobre 2010¹⁴. Elles sont décrites brièvement ci-après :

- La présidence, qui se compose du président et des présidents des domaines d'encouragement, est l'organe de conduite de la CTI. Elle assume entre autres la responsabilité d'adopter le programme pluriannuel et le rapport d'activité annuel. Elle statue en outre sur les demandes d'encouragement lorsque le montant des contributions dépasse 1 million de francs et elle prend enfin des décisions qui ne relèvent pas expressément de la compétence d'un autre organe de décision de la CTI. Le président dirige la CTI et répond des activités de celle-ci. Il conduit les séances de la présidence, il informe la CTI et le directeur de son activité et de celle de la présidence et il représente la CTI vers l'extérieur. Par ailleurs, le président surveille l'activité du secrétariat. Il assume ainsi – outre les tâches opérationnelles dans le cadre de la présidence susmentionnées – une fonction de contrôle supérieur.

¹¹ Rapport d'activité de la CTI 2014

¹² RS 172.010

¹³ Il s'agit des six domaines suivants (cf. aussi fig. 3.1): Enabling Sciences (notamment sciences humaines, économiques et sociales, technologies de l'information et de la communication); Sciences de la vie (notamment biologie, biochimie, biotechnologie, pharmacologie, alimentation, technologie des denrées alimentaires, agriculture et technique médicale); Ingénierie; Micro- et nanotechnologies; Start-up et entrepreneuriat; Transfert de savoir et de technologie (TST).

¹⁴ RS 420.124.1

- Les différents domaines d'encouragement jouissent de leur propre pouvoir décisionnel. Ils évaluent les demandes d'encouragement et ont le pouvoir de décider, dans le cadre des domaines d'encouragement correspondants, des requêtes concernant des contributions dont le montant ne dépasse pas 1 million de francs. Les présidents des domaines d'encouragement conduisent les séances des domaines d'encouragement. En tant que membres de la présidence, ils exercent aussi des tâches stratégiques.
- L'assemblée des membres édicte le règlement interne et le règlement des contributions de la CTI, tous deux soumis à l'approbation du Conseil fédéral.
- Le secrétariat prépare les dossiers de la CTI et exécute ses décisions. La direction est l'organe de direction du secrétariat. Le directeur dirige le secrétariat et assume la responsabilité des activités de ce dernier. Le directeur prépare, en collaboration avec le président, les séances de l'assemblée des membres et de la présidence. Il informe régulièrement la CTI et la présidence de l'activité du secrétariat et veille au flux d'information au sein de la CTI en s'appuyant sur un concept élaboré par la présidence. Il surveille en outre le budget de la CTI et l'état des engagements contractés et planifiés. Les chefs de division préparent les dossiers relevant de leur domaine de compétence et surveillent la gestion des dossiers.

1.1.4 Interventions parlementaires au sujet de la structure organisationnelle de la CTI

L'encouragement de l'innovation fourni par la CTI joue un rôle important en complément des investissements privés. La CTI a fait ses preuves en tant qu'agence d'encouragement en Suisse. Cependant sa structure organisationnelle a fait l'objet de critiques dans diverses interventions parlementaires ces dernières années.

La motion du Conseiller aux Etats Felix Gutzwiller «Commission pour la technologie et l'innovation. Encouragement durable» du 22 décembre 2011 (11.4136) charge le Conseil fédéral de proposer au Parlement une nouvelle stratégie de financement des activités d'encouragement de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). La motion vise entre autres à garantir que les projets acceptés bénéficient de ressources financières tout au long de la période de crédit et à permettre la constitution de réserves. Dans sa réponse à la motion, le Conseil fédéral a expliqué que les instruments actuels prévus par la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)¹⁵ (p. ex. le report de crédits à l'année suivante prévu à l'article 36 LFC) permettaient déjà à la CTI une planification souple à plus long terme. En conséquence de quoi, il proposait de rejeter la motion. En s'appuyant sur la LFC, le Conseil fédéral a développé son argumentation en précisant qu'une constitution de réserves n'était pas légalement possible pour les unités administratives. Il a aussi rappelé qu'il avait inscrit dans les lignes directrices des finances fédérales que le financement des activités de l'Etat ne devait pas se faire par le biais de fonds, car une telle solution nuit à la transparence, contourne le principe de l'annualité et mine la souveraineté budgétaire du Parlement. Les Chambres fédérales ont toutefois accepté la motion à une large majorité (rapport des voix: Conseil des Etats 29:2 et Conseil national 163:0).

La motion du groupe libéral-radical «Mise sur un pied d'égalité de la CTI et du FNS sur les plans organisationnel et financier» du 15 mars 2012 (12.3186) demande de modifier le statut de la CTI de manière à ce qu'il soit identique à celui du FNS. La motion demande expressément que la CTI obtienne l'autonomie juridique sous la forme d'une fondation (de droit privé). En se référant aux délibérations parlementaires en cours sur la motion Gutzwiller, le Conseil fédéral a également proposé de rejeter cette motion. Le 19 mars 2014, le Conseil national a toutefois également adopté clairement la motion du groupe libéral-radical (rapport des voix: 100:77). Lors de sa séance du 24 juin 2014, la CSEC-E a cependant recommandé de suspendre cette motion – dans l'attente expresse des décisions de mise en œuvre de la motion Gutzwiller. Conséquemment, le Conseil des Etats a formellement renvoyé la motion à la commission, en date du 23 septembre 2014. Vu la similarité thématique, il convenait d'évaluer d'abord la mise en œuvre de la motion Gutzwiller.

¹⁵ RS 611.0

1.2 Nécessité d'agir

1.2.1 Rapport du DEFR concernant les modalités d'organisation de la CTI

Le Conseil fédéral a mis à profit la motion Gutzwiller pour examiner dans le détail, outre les aspects de pure technique financière, les modalités d'organisation de la CTI. Par son arrêté du 26 juin 2013, il a mandaté le DEFR d'examiner en profondeur, en collaboration avec le DFF, un possible alignement du statut de la CTI sur le cadre légal du Fonds national suisse (FNS). L'analyse devait notamment déterminer si, avec la forme d'un établissement de droit public¹⁶, des améliorations substantielles dans la gestion des tâches et des finances de la CTI, ainsi qu'au niveau de la coordination et de la coopération avec le FNS, peuvent être obtenues par rapport à la situation actuelle tout en conservant des frais d'administration comparables.

Pour répondre à ce mandat, le DEFR a mené une analyse complète en collaboration avec le DFF¹⁷. La CTI a été intégrée à l'organisation du projet.

L'analyse du pilotage financier confirme la réponse du Conseil fédéral à la motion du 22 février 2012 et infirme l'hypothèse émise par la motion Gutzwiller, selon laquelle le principe d'annualité vient compliquer la gestion des crédits de la CTI dans sa planification à long terme. En revanche, l'analyse des structures met en évidence plusieurs difficultés d'ordre organisationnel qui ne restent pas sans effets sur le pilotage financier. Tant le manque de clarté dans la répartition des tâches et compétences entre la présidence et le secrétariat que la conception actuelle du gouvernement interne de la CTI s'avèrent problématiques. D'une part, la responsabilité de surveillance des activités d'encouragement souffre de lacunes dans la forme juridique d'une commission décisionnelle. En effet, selon la réglementation s'appliquant actuellement à la CTI, elle fait partie des tâches de la présidence, alors même que celle-ci est impliquée directement dans les décisions d'encouragement. D'autre part, la répartition des tâches et des compétences entre la présidence et la direction n'est pas claire notamment en ce qui concerne la planification et le controlling financiers. Dans la conception actuelle, des exigences fondamentales de la bonne gouvernance ne sont pas suffisamment prises en compte.

En outre, l'analyse a mis en relief un besoin d'optimisation dans le domaine de la coopération avec le FNS. La complémentarité des deux organes d'encouragement que sont la CTI et le FNS transparaît encore de façon trop peu marquée à ce jour dans la pratique au niveau de l'encouragement des projets de recherche et d'innovation. Il existe aussi un potentiel d'optimisation substantiel au niveau de la collaboration internationale, ainsi que de l'interface importante dans ce domaine entre la CTI et les tâches ministérielles. Il est nécessaire d'agir, tant sous l'angle de l'efficacité que par rapport aux possibilités de développement de la CTI à moyen terme. Tandis qu'aujourd'hui, la CTI assume essentiellement la responsabilité des activités d'encouragement nationales, celles orientées à l'international du domaine de l'innovation sont dans leur majeure partie traitées par le SEFRI sur le plan opérationnel. A ce niveau, des interfaces peuvent être optimisées.

Concernant les frais administratifs, l'analyse montre que la forme d'organisation actuelle ne s'illustre pas par une efficacité des coûts remarquable. D'une part, des prestations incontournables pour les activités de la CTI ne sont, dans une large mesure, pas fournies par le personnel permanent du secrétariat, mais par des consultants externes ou dans le cadre d'emplois à durée déterminée. D'autre part, le système actuel de l'expertise est onéreux en comparaison internationale, peu flexible et soumis à une rotation comparativement faible.

Dans l'ensemble, le rapport montre que le fonctionnement actuel de la CTI est sous-optimal à plusieurs égards, et que cela s'explique essentiellement par ses modalités d'organisation actuelles. Le rapport montre que c'est en octroyant l'autonomie juridique à la CTI que les difficultés et problèmes identifiés pourraient être réglés en profondeur (cf. ch. 1.4). L'autonomie juridique paraît réalisable avec un «coût

¹⁶ La création d'une fondation a été exclue en considération des recommandations émises dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise.

¹⁷ Rapport du DEFR du 24 novembre 2014 sur les modalités d'organisation de la CTI: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38729.pdf>

administratif comparable» à celui de la commission décisionnelle actuelle (cf. 3.1 Conséquences pour la Confédération).

Le rapport a par ailleurs été soumis à une procédure de consultation auprès d'experts renommés du domaine de la promotion de la recherche et de l'innovation. Ils ont confirmé les conclusions de l'analyse. En résumé, ils approuvent les conclusions finales, ainsi que l'exhaustivité et l'argumentation de l'analyse. Enfin, ils confirment la nécessité d'intervention et se prononcent dans leur ensemble clairement en faveur d'une réforme fondamentale de la CTI, autrement dit de l'octroi de l'autonomie juridique à cette dernière.

1.2.2 Mandat du Conseil fédéral d'élaborer le projet

Au vu des résultats de l'analyse, le Conseil fédéral a confié au DEFR, lors de sa séance du 19 novembre 2014, le mandat d'élaborer une loi spéciale qui confère à la CTI le statut d'établissement de droit public. Par cette démarche, le mandat de la motion Gutzwiller est pleinement rempli.

1.3 Objectifs du projet

La politique suisse en matière d'innovation poursuit l'objectif de créer un contexte général favorable et des conditions attrayantes pour les activités de la recherche et de l'économie dans le domaine de l'innovation. Cela n'englobe pas seulement des réglementations propices à l'innovation et une infrastructure de recherche de haut niveau, mais aussi le bon fonctionnement de l'encouragement de l'innovation. L'encouragement offert aujourd'hui par la CTI répond à une demande à la fois large et en constante croissance et est largement accepté dans l'économie et la société. Mais, comme cela vient d'être démontré, il existe un besoin d'optimisation au niveau des structures et de l'organisation. Optimiser les structures organisationnelles permet de garantir l'efficacité de l'encouragement de l'innovation à l'avenir.

Le projet crée les bases légales nécessaires à la restructuration. Soucieux de répondre aux directives du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise¹⁸, il prévoit notamment des structures de gouvernance claires grâce à une séparation stricte entre les tâches d'exécution, les activités d'évaluation et les fonctions de surveillance. En outre, la structure organisationnelle prévue permet d'intégrer l'agence Innosuisse de manière cohérente comme organe d'encouragement au sein du système national d'encouragement. Cette intégration concerne, d'une part, la coopération avec le FNS, car la similitude des conditions-cadres permettra de simplifier la mise en œuvre d'initiatives et de programmes communs. D'autre part, elle facilite les interfaces avec le SEFRI, l'autorité ministérielle, ce qui renforce la CTI en particulier dans l'exécution de l'encouragement de l'innovation au niveau international. Cet aspect devrait gagner en importance dans le contexte de l'internationalisation croissante de la recherche et de l'innovation.

1.4 La réglementation proposée

1.4.1 Pierres d'angle du projet

La transformation en établissement de droit public signifie pour l'actuelle CTI essentiellement des modifications organisationnelles. Elle doit s'orienter sur les directives du rapport sur le gouvernement d'entreprise.

Le projet est notamment centré sur la réglementation des structures de la nouvelle forme d'organisation, sur l'attribution des compétences aux organes d'Innosuisse et sur le pilotage stratégique et financier (cf. ch. 1.4.2 – 1.4.4). En qualité d'établissement de droit public, la nouvelle agence aura la possibilité, dans le cadres des objectifs stratégiques du Conseil fédéral, de participer à des entités juridiques à but

¹⁸ Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération, FF 2006 7799

non lucratif et d'acquérir des fonds de tiers, notamment au titre d'indemnités pour certaines prestations commerciales. Enfin, elle sera habilitée à créer des réserves.

Comme Innosuisse poursuivra les tâches de l'actuelle CTI, le projet se réfère aux réglementations maintenues dans la LERI. La disposition de la LERI définissant la CTI comme commission décisionnelle n'a plus sa raison d'être et devra donc être abrogée. Une seule tâche nouvelle vient s'y ajouter: le soutien de la relève scientifique par le biais de bourses octroyées à des diplômés des hautes écoles très qualifiés. Cette nouvelle forme d'encouragement est complémentaire de l'encouragement de la relève scientifique par le FNS. Par ailleurs, la LERI est complétée, dans la section comprenant les dispositions sur le soutien à la création et au développement d'entreprises basées sur la science, la mise en valeur du savoir et le transfert de savoir et de technologie, par un concept sur les activités de conseil. Ce dernier concerne notamment les mesures de soutien dans le domaine du «coaching» et du «mentoring en innovation» (cf. ch. 1.4.2).

1.4.2 La structure de gouvernance et l'attribution des tâches dans la nouvelle forme d'organisation

La nouvelle forme d'organisation doit d'une part satisfaire aux directives définies dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise. Elle doit d'autre part tenir compte des exigences relatives à un fonctionnement optimal de l'encouragement de l'innovation.

Par analogie avec le FNS, Innosuisse comprendra quatre organes: le conseil d'administration, la direction, le conseil de l'innovation et l'organe de révision, auxquels reviendraient des fonctions, compétences et attributions spécifiques:

- Le **conseil d'administration**, composé de cinq à sept membres, agit en tant qu'organe suprême d'Innosuisse et assume toutes les tâches qui sont intransmissibles et inaliénables conformément au gouvernement d'entreprise de la Confédération. Ses tâches sont les suivantes: veiller à la mise en œuvre des objectifs stratégiques du Conseil fédéral et lui soumettre un rapport annuel sur leur réalisation; décider, d'une part, de l'engagement du directeur, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral et, d'autre part, sur proposition du directeur, des autres membres de la direction; nommer les membres du conseil de l'innovation et fixer leurs honoraires; surveiller le conseil de l'innovation et la direction. Il est libre d'engager un service de la conformité chargé de conseiller le conseil d'administration, le conseil de l'innovation et la direction en matière d'assurance de la qualité des décisions d'encouragement et de légalité de l'exécution.
Les membres du conseil d'administration exercent leur activité en système de milice. Ils sont nommés par le Conseil fédéral, qui fixe également leur honoraire (art. 6).
- La **direction** est responsable, en tant qu'organe opérationnel d'Innosuisse, de l'administration de l'agence et elle est l'interlocutrice pour l'ensemble des demandes d'encouragement. Elle traite les dossiers de décision et les transmet avec sa proposition de décision au conseil de l'innovation pour qu'il les évalue et délibère. Sa proposition porte sur les conditions formelles de l'encouragement et ne concerne pas les aspects scientifiques. Lorsque les décisions du conseil de l'innovation divergent de ses propositions, la direction soumet les dossiers au conseil d'administration pour autant qu'elle n'ait pas trouvé un consensus avec le conseil de l'innovation auparavant.
La direction décide dans le cadre de ses compétences de la promotion de l'information sur les programmes nationaux et internationaux ainsi que le dépôt de requêtes et surveille l'exécution dans ce domaine (art. 7).
- Le **conseil de l'innovation**, composé de 25 membres au maximum, est l'organe scientifique d'Innosuisse en charge des décisions d'encouragement de l'innovation. Il exerce donc les activités centrales de l'agence. Il évalue les demandes d'encouragement et décide de l'octroi de subventions ou d'autres prestations d'encouragement, sauf en ce qui concerne la promotion de l'information. Lorsque, dans ses décisions, il ne suit pas la proposition de la direction concernant

les conditions formelles de l'encouragement, il lui remet un exposé des motifs. Il accompagne les projets encouragés. Il développe, au sujet des stratégies et des instruments d'encouragement, des propositions que le conseil d'administration pourra utiliser comme base pour édicter le règlement des contributions. Enfin, l'établissement du programme pluriannuel à l'attention du conseil d'administration fait aussi partie de ses tâches.

Tout comme le conseil d'administration, il exerce ses activités en système de milice (art. 8).

- **L'organe de révision** vérifie chaque année les comptes d'Innosuisse. Il peut se voir attribuer des évaluations et des examens (art. 9).

Le projet de loi règle par ailleurs explicitement le recours à des compétences extérieures dans les deux domaines suivants:

- Le conseil de l'innovation peut faire appel à des experts pour évaluer des requêtes dans son domaine de tâches et pour accompagner les travaux dans les projets. Ces experts sont nommés par le conseil d'administration sur proposition du conseil de l'innovation. Comme le conseil de l'innovation, ils exercent leur activité dans le système de milice. Le conseil d'administration règle l'honoraire des experts (art. 6, al. 8, let. k, en relation avec l'art. 8, al. 6).
- Innosuisse envisage un nouveau concept relatif aux mesures en faveur de la création et du développement d'entreprises dont les activités sont basées sur la science et en faveur de la mise en valeur du savoir et du transfert de savoir et de technologie. Innosuisse n'attribuera plus le coaching des jeunes entrepreneurs et le mentoring des entreprises à des coaches et de mentors prédéterminés, comme c'était le cas jusqu'à présent, mais elle se limitera à verser aux jeunes entrepreneurs ou aux entreprises des contributions pour les prestations de prestataires de service qui se seront qualifiés dans une procédure de qualification que l'agence aura fixée. Pour répertorier les personnes qualifiées, Innosuisse tiendra une liste accessible au public. Les jeunes entrepreneurs et les entreprises intéressés à un coach ou à un mentor pourront librement choisir une personne dans cette liste et passer avec elle un contrat de droit privé. Les coaches et les mentors ne seront donc pas liés à l'agence à l'avenir. Innosuisse définira les prestations qu'elle soutient dans un contrat de droit public avec le jeune entrepreneur ou l'entreprise ou les fixera par décision dans les cas les plus simples, notamment dans celui du mentoring en innovation (nouvel art. 20a LERI proposé dans l'annexe au projet de loi).

1.4.3 Pilotage stratégique et financier

En tant qu'établissement de droit public, Innosuisse sera gouvernée par des objectifs stratégiques du Conseil fédéral, conformément au rapport sur le gouvernement d'entreprise. La gouvernance n'agit pas sur des points détail, mais s'exerce, par analogie avec le FNS, par la fixation d'objectifs et de priorités pluriannuels et par la dotation financière correspondante. La gestion opérationnelle est assumée par Innosuisse de manière autonome (art. 23). Enfin, le projet prévoit que le Conseil fédéral prescrive la limite supérieure des coûts administratifs de l'agence dans le cadre des objectifs stratégiques, selon la pratique en usage pour Pro Helvetia et le FNS.

Avec le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un plafond de dépenses qui comprend le montant maximal réservé aux subsides d'encouragement qu'Innosuisse versera pendant la période de financement concernée, ainsi que les fonds de fonctionnement de l'agence (art. 36, *nouvelle* let. c, LERI). Les contributions annuelles (indemnités) versées à Innosuisse sont soumises à l'approbation du Parlement avec le message sur le budget de la Confédération (art. 13).

En plus des indemnités versées par la Confédération, le projet prévoit la possibilité que l'agence participe au bénéfice que les partenaires de mise en œuvre ont retiré de projets d'innovation (art. 22). Par ailleurs, Innosuisse pourra se procurer des fonds de tiers sous forme d'émoluments pour les prestations commerciales qu'elle fournit (art. 14, al. 2) ou comme libéralités de tiers. Dans le contexte de l'approbation du rapport annuel, le Conseil fédéral prend la décision concernant l'affectation des bénéfices réalisés par l'agence (art. 6, al. 8, let. o). Il pourra affecter les bénéfices aux réserves dans la limite du plafond de 10 pour cent fixé pour les réserves constituées sur les contributions fédérales (art. 17).

1.4.4 Avantages de la nouvelle forme d'organisation

De nombreux avantages résultent de la nouvelle forme d'organisation. Ils mènent à l'optimisation de l'accomplissement des tâches:

- Les modalités d'organisation permettent d'établir une organisation structurelle transparente permettant de distinguer clairement les tâches stratégiques de celles opérationnelles.
- Une surveillance indépendante portant sur les décisions d'encouragement et sur le travail d'exécution qui s'y rapporte est assurée. Du reste, les responsabilités dans le domaine de la planification financière et du controlling sont clairement définies et attribuées à la direction. Celle-ci gère l'ensemble des requêtes et veille au respect des directives formelles du conseil d'administration, et notamment du budget annuel disponible. Les contrats d'encouragement de projets sont conclus par la direction, qui rend également les décisions, ce qui lui permet de garantir que les décisions sont conformes aux conditions formelles. Décrite sous ch. 1.4.2, la procédure de règlement des divergences entre la direction et le conseil de l'innovation contribue à l'efficacité de l'agence dans l'accomplissement de ses tâches.
- L'élément central nécessaire aux décisions d'encouragement – le recours aux connaissances spécialisées issues de la science et de l'économie – est assuré de manière souple grâce à la combinaison entre le nombre de membres du conseil de l'innovation, réduit par rapport à l'actuelle CTI, et la possibilité de recourir à un pool d'experts externes.
- La flexibilité et la transparence caractérisent la nouvelle approche du coaching décrite sous ch. 1.4.2 dans le domaine des mesures en faveur de la création et du développement d'entreprises basées sur la science et la nouvelle conception du mentoring en innovation dans le domaine de la mise en valeur du savoir et du transfert de savoir et de technologies.
- En garantissant une plus large autonomie de l'agence, le nouveau système de gouvernance stratégique et financière répond à l'objet de la motion Gutzwiller.
- L'assimilation de la forme d'organisation à celle du FNS permet une meilleure coopération entre les deux organes d'encouragement sous le signe de la complémentarité.
- Enfin, la nouvelle forme juridique permettra à l'agence de renforcer sa présence dans le domaine international. Innosuisse ne pourra pas conclure d'accords de droit international public à l'avenir non plus, mais, grâce à sa propre personnalité juridique, elle pourra, dans le cadre de ses tâches internationales, conclure en compétence propre des contrats internationaux qui ne représentent pas des accords internationaux au sens du droit international public et qui n'engagent que l'agence elle-même.

2 Commentaire des dispositions

Titre, titre abrégé et abréviation

Le titre de la loi contient la désignation de l'établissement, également mentionnée en toutes lettres à l'art. 1, al. 6. La loi comporte également un titre abrégé. Celui-ci se réfère à la désignation de l'établissement, Innosuisse, prévu à l'art. 1, al. 6. L'abréviation LASEI découle, elle, du titre complet de l'acte.

Section 1 Agence et but

Art. 1 L'agence

Cette disposition fixe la base légale de l'agence en lui conférant la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Cette forme d'organisation répond aux directives du rapport sur le gouvernement d'entreprise¹⁹ pour les unités administratives externalisées. L'agence tient sa propre comptabilité. En tant que partie de l'administration fédérale décentralisée elle est prise en compte pour

¹⁹ FF 2006 7799 ss.

l'examen du compte d'Etat selon le principe de la consolidation globale (art. 55, al. 1, let. c, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération²⁰).

Art. 2 But

L'objectif fixé sert de fondement pour la description des tâches d'Innosuisse. Conjointement aux tâches décrites à l'art. 3 et aux autres prescriptions légales, ce but sert à son tour d'assise à la formulation des objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour quatre ans.

Pour atteindre les objectifs fixés, Innosuisse tient notamment compte des principes et tâches énumérés à l'art. 6 LERI.

Section 2 Tâches et collaboration

Art. 3 Tâches

La LERI en vigueur désigne l'actuelle CTI comme organe de la Confédération chargé d'encourager l'innovation basée sur la science dans toutes les disciplines rattachées au domaine des hautes écoles. Dans le cadre de la présente réforme organisationnelle, cette fonction est transférée à Innosuisse (al. 1).

Les tâches d'Innosuisse sont décrites aux al. 2 à 6. Le conseil d'administration les précisera dans son ordonnance sur les contributions, qu'il soumet à l'approbation du Conseil fédéral (art. 6, al. 8, let. e).

L'al. 2 renvoie aux tâches de la Confédération et déléguées à Innosuisse dans le domaine de l'encouragement de l'innovation et fixées par la LERI. Cette délégation de tâches appelle plusieurs modifications de la LERI. D'abord, une nouvelle tâche de la Confédération est prévue à l'art. 18. En vertu de cette nouvelle disposition, la Confédération pourra encourager la relève dans le domaine de l'innovation par l'octroi de bourses. Ensuite, Innosuisse se substitue à la Confédération comme entité responsable de l'encouragement des projets d'innovation (art. 19) et des mesures de soutien à l'entrepreneuriat, à la mise en valeur du savoir et au transfert de savoir et de technologie (art. 20). L'art. 21 (institution de la CTI) est caduc; il est remplacé par une disposition précisant les mesures de soutien visées à l'art. 20. L'art. 22 confère à Innosuisse la nouvelle tâche d'encourager la relève dans le domaine de l'innovation. L'art. 23 sur les règlements internes de la CTI est remplacé par des dispositions régissant la compensation des coûts de recherche indirects (*overhead*)²¹. Ces modifications rendent caduc l'art. 24, qui précisent les tâches de la CTI en référence à l'art. 18. L'art. 24 est donc remplacé par une disposition sur l'applicabilité de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²² à l'encouragement de l'innovation par Innosuisse.

Le renvoi aux art. 18, al. 1 et 2, ainsi qu'aux art. 19 à 24 LERI englobe toutes les réglementations qui y sont fixées. Ainsi, l'art. 19, al. 6, qui prévoit le respect des principes de l'intégrité scientifique et des bonnes pratiques scientifiques, s'applique notamment à Innosuisse.

Pour le reste, les modifications de la LERI, notamment celles à l'art. 22 sur l'encouragement de la relève, ainsi que la précision prévue à l'art. 21 sur les mesures de soutien visées à l'art. 20 sont commentées plus loin dans les explications de l'annexe au projet de loi.

L'al. 3 tient compte des dispositions prévues à l'art. 24, al. 4, en lien avec l'art. 28, al. 2, let. c, LERI. Dans le cadre de la mise en œuvre d'accords internationaux, l'agence prend aussi des décisions sur l'octroi de contributions à des partenaires de recherche suisses de projets d'innovation, conformément à la pratique actuelle. La disposition est modifiée dans le sens que la compétence d'Innosuisse d'assumer cette tâche est régie par le droit interne au lieu du droit international.

L'al. 4 correspond aux dispositions de l'art. 24, al. 6, LERI.

²⁰ LFC, RS 611.0

²¹ Le régime de compensation des coûts de recherche indirects prévu lors de la révision totale de la LERI à l'art. 24 n'est pas encore en vigueur au moment de la mise en consultation du présent projet de loi. Actuellement, les dispositions d'avant la révision totale restent applicables; elles prévoient que la CTI peut octroyer des contributions *overhead*. Ces dispositions restent en vigueur jusqu'à la fin 2016.

²² RS 616.1

La disposition de l'al. 6 concrétise l'art. 7, al. 3, LERI selon lequel le Conseil fédéral peut confier à Innosuisse l'exécution de programmes d'encouragement thématiques.

Par le jeu de ses dispositions sur le système de l'encouragement de la recherche et de l'innovation, sur les principes qui le régissent, ainsi que sur la planification, la coordination et la coopération, la LERI demeurera la loi cadre pour le domaine de l'encouragement de l'innovation. Dans la liste des organes de recherche à l'art. 4 LERI, Innosuisse figurera en lieu et place de l'actuelle CTI (cf. art. 26 sur les modifications d'autres actes). Innosuisse s'en tient dans l'exercice de ses activités notamment aux objectifs concernant le développement durable de la société, de l'économie et de l'environnement fixés à l'art. 6 LERI et veille, dans le cadre de son activité d'encouragement, à contribuer à la compétitivité, à la valeur ajoutée et à l'emploi en Suisse.

Art. 4 Coopération et participation à des entités juridiques

Définie par l'al. 1, la possibilité pour l'agence de coopérer avec des organisations d'encouragement étrangères pour soutenir des partenaires de recherche suisses dans des projets d'innovation transfrontières se fonde sur les dispositions actuellement en vigueur de l'art. 24, al. 5 LERI et qui seront abrogées, comme mentionné dans le commentaire de l'art. 3. Cette disposition confère à Innosuisse la compétence, de conclure de manière autonome des arrangements avec des services étrangers. Les partenaires étrangers de tels arrangements peuvent être des organisations ou des services d'encouragement comme des autorités étatiques. En tant qu'établissement de droit public disposant de sa propre personnalité juridique, Innosuisse pourra s'engager elle-même et en compétence propre dans le contexte d'instruments internationaux d'encouragement tels que les ERA-NETs²³.

L'al. 2 confère à Innosuisse la possibilité de participer exclusivement à des entités juridiques à but non lucratif. Les participations autorisées doivent répondre aux exigences formulées dans les objectifs stratégiques. Cette possibilité de participations ne forme pas une option de délégation de tâches à des tiers.

Section 3 Organisation

Art. 5 Organes

Innosuisse disposera des organes courants des unités fédérales indépendantes, à savoir le conseil d'administration (art. 6), la direction (art. 7) et l'organe de révision (art. 9). L'institution du conseil de l'innovation (art. 8) comme organe supplémentaire découle de la mission de l'agence consistant à promouvoir l'excellence dans le contexte de l'innovation basée sur la science. Le conseil de l'innovation est doté de la compétence décisionnelle et représente pour l'agence un organe clé, central et indispensable.

Les tâches des organes sont décrites séparément dans les articles correspondants.

Art. 6 Conseil d'administration

Les dispositions s'orientent pour l'essentiel sur la réglementation usuelle pour les établissements de droit public.

Seules les personnes disposant d'une vaste expertise dans le domaine de l'innovation sont éligibles dans le conseil d'administration (art. 1). Le Conseil fédéral les nomme pour un mandat renouvelable deux fois. Les membres ne peuvent pas prétendre à ce que leur mandat soit reconduit. L'al. 2 fait obligation aux candidats de signaler leurs intérêts. Selon l'al. 3, les membres sont tenus de remplir leurs tâches avec diligence. Le risque d'un conflit d'intérêts peut naître d'un changement d'emploi dans le privé. Des dispositions contractuelles appropriées (p. ex. délai de carence) pourront prévenir ce risque si nécessaire.

Les membres que le Conseil fédéral aura nommés dans le conseil d'administration sont liés à l'agence par des rapports de travail de droit public (al. 5). A titre subsidiaire, les dispositions du CO²⁴ concernant

²³ Voir note 10.

²⁴ RS 220

le mandat s'appliquent. Leurs honoraires et les autres conditions contractuelles s'alignent sur l'art. 6a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)²⁵ et sur la législation d'application qui en découle, notamment l'ordonnance sur les salaires des cadres du 19 décembre 2003²⁶. Le contrat de travail peut prévoir un délai de carence pour prévenir les conflits d'intérêts. Les informations sur cet aspect font l'objet du rapport annuel sur les salaires des cadres qui est rendu au Conseil fédéral et à la Délégation des finances des Chambres fédérales. L'ordonnance sur les salaires des cadres contient entre autres des dispositions sur la représentation équilibrée des langues nationales dans le conseil d'administration. A l'exception de l'art. 6a, la LPers ne s'applique pas aux membres du conseil d'administration. Le Conseil fédéral a en outre adopté des directives sur la représentation équitable des sexes. Les membres du conseil d'administration doivent être assurés dans une caisse de prévoyance professionnelle s'ils remplissent les conditions prévues dans la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)²⁷.

Le conseil d'administration répond envers le Conseil fédéral de ce que les intérêts contractés par les membres après leur nomination soient compatibles avec leur fonction au sein d'Innosuisse. Le conseil d'administration est tenu de surveiller et d'évaluer de manière continue les intérêts de ses membres. Si les intérêts sont incompatibles avec le mandat et que le membre persiste néanmoins à l'exercer, le conseil d'administration doit demander au Conseil fédéral de révoquer ce membre (al. 6).

En vertu de l'al. 7, les membres du conseil d'administration sont tenus au secret de fonction. Le règlement d'organisation réglera les possibilités de délier les membres de ce secret, notamment dans le cas où un membre est appelé à faire des déclarations devant un tribunal. Les membres ne pourront s'exprimer que s'ils en ont reçu au préalable l'autorisation écrite d'Innosuisse.

L'al. 8 fixe d'une part les tâches usuelles d'un conseil d'administration. Ainsi, le conseil d'administration édicte notamment le règlement d'organisation dans lequel il fixe l'organisation des organes. D'autre part, cet alinéa précise les tâches découlant de la mission et de l'organisation particulières de l'agence. Parmi celles-ci, il édicte notamment une ordonnance sur les contributions qui pose les instruments d'encouragement de l'agence et les conditions d'octroi des contributions (let. e). Selon la let. h, sa décision concernant la conclusion ou la fin des rapports de travail du directeur est soumise à l'approbation du Conseil fédéral. En outre, le Conseil d'administration est responsable de la nomination des membres du conseil de l'innovation, cet organe spécifique d'Innosuisse, ainsi que de l'élection des experts proposés par le conseil de l'innovation (let. j). Les experts seront dans un rapport contractuel relevant du droit public avec Innosuisse. Le conseil d'administration fixe dans un règlement les honoraires et les autres dispositions contractuelles s'appliquant aux membres du conseil de l'innovation ainsi que l'indemnisation des experts travaillant pour ce dernier (let. k). Il se fonde sur l'ordonnance sur les salaires des cadres en ce qui concerne les honoraires et sur les tarifs en vigueur dans les commissions extraparlimentaires et réglés par l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)²⁸ pour ce qui est de l'indemnisation des experts. Le règlement est soumis à l'approbation du Conseil fédéral. En vertu de la let. q, le conseil d'administration règle la communication de toute l'agence.

L'al. 9 confère expressément au conseil d'administration la possibilité d'établir un service chargé de l'observation des normes. Celui-ci conseille le conseil d'administration, le conseil de l'innovation et la direction en matière d'assurance de la qualité des décisions de soutien et de la légalité de l'exécution.

Art. 7 Direction et secrétariat

La direction, qui a à sa tête un directeur, est dotée de compétences décisionnelles et chargée d'activités de soutien (al. 1).

²⁵ RS 172.220.1

²⁶ RS 172.220.12

²⁷ RS 831.40

²⁸ RS 172.010.1

Pour accomplir ses tâches, la direction gère un secrétariat (al. 2, let. a). Elle rend en compétence propre les décisions sur les demandes de soutien pour des mesures servant à informer les scientifiques intéressés sur les activités nationales et internationales dans le domaine de l'innovation et à les soutenir en matière de contenus et sur le plan formel dans l'élaboration de leurs demandes de soutien (let. b). Cette tâche d'encouragement n'est pas nouvelle; elle fait partie des tâches actuelles de la CTI visées à l'art. 24, al. 6, LERI. La direction assume également la responsabilité d'exercer la surveillance sur l'exécution de ces mesures (let. e). Elle a en outre pour tâche centrale de préparer les dossiers de décision du conseil de l'innovation. A cet effet, elle vérifie que les demandes de soutien remplissent les conditions formelles de soutien à la lumière des bases légales, sans se prononcer sur les aspects scientifiques ou matériels. Sur la base de cet examen et compte tenu des ressources disponibles, elle soumet au conseil d'innovation les propositions de soutien s'y rapportant. Lorsque la décision du conseil de l'innovation s'écarte de sa proposition, elle élimine, avec ce dernier, les divergences. Si elle n'y parvient pas, elle a pour tâche de soumettre le différend au conseil d'administration. En sa qualité d'organe supérieur, celui-ci prend la décision définitive d'Innosuisse (let. c et d). Du fait que la direction ne procède à aucune évaluation scientifique ou matérielle des requêtes, elle ne peut donc pas faire de proposition à leur sujet; c'est au seul conseil de l'innovation d'Innosuisse qu'il appartient de juger les requêtes à la lumière des critères de financement principaux, à savoir les contenus scientifiques des requêtes, leur pertinence en termes d'innovation et la faisabilité des projets. La vérification interne des décisions en ce qui concerne ces aspects est nouvelle et ne serait pas possible si la CTI conservant son statut de commission décisionnelle. Par ailleurs, cette compétence fixée par la let. c représente une règle d'application spéciale de la let. g, qui stipule de manière générale que la direction soutient le conseil d'administration et le conseil de l'innovation dans la préparation des affaires. Enfin la direction reçoit la compétence subsidiaire de remplir toutes les tâches que la présente loi ne confie pas à un autre organe (let. j).

Les autres détails d'organisation et les procédures de travail seront fixés dans le règlement d'organisation.

Art. 8 Conseil de l'innovation

Le conseil de l'innovation est l'organe scientifique qui prend les décisions d'encouragement de l'innovation de l'agence (al. 1). Les membres du conseil d'administration exercent leur activité en système de milice. Comprenant au maximum 25 membres, le conseil de l'innovation comptera moins de la moitié des membres de l'actuelle CTI (al. 2). Le nombre prévu de conseillers doit permettre au conseil de travailler en équipe avec les experts auxquels il peut faire appel selon l'al. 9, qui exercent également leur activité en système de milice. L'intention est de garantir par là un accomplissement efficace et qualifié des tâches. En tant qu'organe, le conseil de l'innovation est fondamentalement soumis aux dispositions sur la représentation équilibrée des langues et des sexes qui régissent déjà la composition du conseil d'administration. Le conseil d'administration est tenu de s'efforcer d'atteindre une telle composition lors de la nomination des membres du conseil de l'innovation.

Lors de la nomination des membres du conseil de l'innovation et des experts selon l'al. 9, il est veillé à ce que la coordination soit assurée avec les activités de la Confédération en matière d'innovation et qu'un transfert de savoir ait lieu. Par analogie avec le conseil d'administration, les candidats à une nomination au conseil de l'innovation doivent signaler leurs intérêts. La possibilité de renouveler le mandat ne donne pas de droit à être réélu (al. 3 et 4). Le conseil d'administration peut prévoir dans le règlement d'organisation une subdivision en domaines d'encouragement dotés de droits de décision, par analogie avec les dispositions de la LERI pour l'actuelle CTI.

L'al. 5 prévoit un devoir de diligence pour les membres du conseil de l'innovation. Celui-ci doit continuellement surveiller et évaluer les intérêts de ses membres (al. 6). Si des intérêts sont incompatibles avec le mandat et que le membre persiste à l'exercer, le conseil de l'innovation a l'obligation de proposer au conseil d'administration de révoquer ce membre. Les intérêts des membres du conseil de l'innovation sont commentés dans le rapport de gestion annuel rendu au Conseil fédéral.

Les membres du conseil de l'innovation sont tenus au secret de fonction (al. 7). Comme les membres du conseil d'administration, ils ne peuvent pas faire de déclaration dans une procédure judiciaire sur

des observations qu'ils auraient faites dans l'exercice de leur fonction, sans l'autorisation d'Innosuisse. Le règlement d'organisation règlera les modalités de la levée du secret de fonction.

Tout comme le conseil d'administration, le conseil de l'innovation est un organe et ses membres sont tenus de veiller fidèlement aux intérêts de l'agence (al. 5).

Le conseil de l'innovation prend les décisions de soutien dans tous les domaines d'encouragement à l'exception des mesures visant à l'information sur les programmes et au soutien lors de la soumission de projets, qui sont de la compétence de la direction (al. 8, let. a). Selon la let. b, le conseil de l'innovation prend les décisions d'Innosuisse dans le domaine des prestations commerciales. Afin d'assurer un engagement optimal des crédits d'encouragement, le conseil de l'innovation accompagne l'exécution des activités prévues sous la let. a (al. 8, let. c). La let. d renvoie à une disposition à introduire par le présent projet qui apporte des précisions dans le domaine des mesures d'accompagnement visées par l'art. 21 LERI (cf. commentaire de cet article ci-dessous). Les propositions élaborées par le conseil de l'innovation concernant la stratégie et les instruments d'encouragement (let. e) forment les bases à partir desquelles le conseil d'administration édictera l'ordonnance sur les contributions. La norme de délégation formulée à la let. g confère au conseil de l'innovation la compétence d'édicter les dispositions d'exécution pour fixer les coûts pris en compte dans le calcul des contributions octroyées par les divers instruments d'encouragement, ainsi que les modalités de la présentation des requêtes. Cette compétence permet d'alléger l'ordonnance des contributions de nombreuses dispositions de détail. Les dispositions déterminantes pour les subventions doivent être fixées dans l'ordonnance sur les contributions.

Le conseil de l'innovation peut faire appel aux experts nommés par le conseil d'administration pour se faire appuyer. Avant d'être nommés, les experts doivent signaler leurs intérêts. Le conseil de l'innovation les engage pour l'évaluation des requêtes et pour l'accompagnement des travaux des projets soutenus (al. 9). Ce pool d'experts offre à l'agence la possibilité de recourir de manière souple aux compétences indispensables dans le domaine du conseil de l'innovation. La réglementation sur les honoraires du conseil de l'innovation et l'indemnisation du pool d'experts sont précisées dans les explications concernant l'art. 6. A l'instar des membres du conseil d'administration, les membres du conseil de l'innovation ainsi que les experts doivent être assurés dans une caisse de prévoyance professionnelle s'ils remplissent les conditions prévues par la LPP. L'al. 9 renvoie aux règles applicables aux membres du conseil de l'innovation pour fixer l'obligation des experts de signaler tout changement survenu dans leurs intérêts et le secret de fonction.

Les autres dispositions organisationnelles sont fixées dans le règlement d'organisation, notamment le rapport contractuel de mandat entre les experts et l'agence.

Art. 9 Organe de révision

Innosuisse tient sa propre comptabilité. Un organe de révision doit donc être prévu. Le renvoi aux dispositions du droit des sociétés anonymes est de nature dynamique (al. 2). Contrairement au droit des sociétés anonymes, les établissements de droit public doivent faire réviser non seulement leurs comptes, mais aussi une partie de leur rapport annuel. L'organe de révision est tenu de contrôler le rapport annuel sous l'angle des trois aspects suivants et en rendre compte: les éventuelles incohérences par rapport aux comptes annuels, la mise en place d'un système approprié de gestion du risque et d'éventuelles incohérences avec le rapport sur le personnel. La loi assigne donc à l'organe de révision une tâche supplémentaire.

Section 4 Personnel

Art. 10 Conditions d'engagement

Selon le rapport complétant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, un statut du personnel relevant du droit public s'inscrivant dans le cadre de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)²⁹ doit être prévu pour les unités devenues autonomes qui fournissent des

²⁹ RS 172.220.1

prestations à caractère monopolistique. L'agence relève de cette catégorie. La LPers ainsi que l'ordonnance-cadre du 20 décembre 2000 relative à la LPers³⁰ sont donc applicables. Selon l'art. 37, al. 3^{bis} LPers, les unités administratives auxquelles le Conseil fédéral a délégué les compétences d'employeur visées à l'art. 3, al. 2, édictent leurs propres dispositions d'exécution. Celles-ci sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral afin que celui-ci puisse assumer son rôle d'autorité de gouvernance. La procédure d'approbation inclut l'examen de la compatibilité avec la LPers. En dépit de la compétence conférée à Innosuisse en vertu de l'art. 37, al. 3^{bis} LPers, tous les autres actes d'exécution relatifs à la LPers seront applicables au personnel d'Innosuisse. Il s'agit notamment de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)³¹, de l'ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers)³² et l'ordonnance du 26 octobre 2011 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération (OPDC)³³. Ce n'est que dans la mesure du strict nécessaire que le conseil d'administration a la compétence d'édicter des dispositions d'exécution dans une ordonnance sur le personnel. Celle-ci devra régler en particulier les compétences en matière de droit du personnel. Le statut d'employeur conféré à l'agence par l'al. 3 englobe tous les droits et obligations de l'employeur établis par la LPers et concrétisés dans l'ordonnance-cadre LPers.

Art. 11 Caisse de pension

Le personnel d'Innosuisse sera assuré auprès de PUBLICA (al. 1). Pour éviter de créer des caisses de prévoyance trop petites, l'agence demeure dans la caisse de prévoyance de la Confédération et n'en créera pas de caisse en propre. Cette disposition dans la loi spéciale prévient que l'entrée en vigueur de la loi n'entraîne automatiquement la création d'une nouvelle caisse de pension, qui devra être réintégrée ultérieurement dans la caisse de pension de la Confédération (al. 2). Les cotisations de prévoyance seront facturées séparément par PUBLICA.

L'agence est également l'employeur responsable pour les bénéficiaires de rentes actuels de l'actuel secrétariat de la CTI (art. 29, al. 1).

Section 5 Financement et budget

Art. 12 Financement

Cette disposition énumère les sources de financement d'Innosuisse et renvoie aux articles les précisant et à la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu)³⁴, qui s'appliquent à Innosuisse en vertu du nouvel art. 24 LERI. Les restitutions selon la LSu sont nécessaires, notamment lorsque les aides financières n'ont pas été utilisés par le bénéficiaire de contributions.

Art. 13 Indemnités fédérales

Les indemnités servent au financement des tâches définies à l'art. 3 et des frais d'exploitation qui en découlent. Elles représentent des subventions au sens de la LSu. Cet article ne renvoie pas à l'art. 4, al. 1, car les contributions versées aux institutions de recherche dans le cadre des projets d'innovation se déroulant dans le contexte de ces coopérations relèvent de l'encouragement selon l'art. 3, al. 2.

³⁰ RS 172.220.11

³¹ RS 172.220.111.3

³² RS 172.220.111.31

³³ RS 172.220.111.4

³⁴ RS 616.1

Art. 14 Fonds de tiers

Innosuisse peut en partie se financer sur des fonds de tiers, notamment grâce aux rémunérations des prestations commerciales et aux libéralités de tiers. L'acceptation de fonds de tiers ne doit pas enfreindre l'indépendance d'Innosuisse dans l'accomplissement de ses tâches.

Art. 15 Rapport de gestion

Le rapport de gestion se compose des comptes annuels de l'agence et du rapport annuel. Ils doivent tous deux être contrôlés par l'organe de révision.

Art. 16 Comptabilité

Pour garantir une consolidation globale en vertu de l'art. 55 LFC, les principes fondamentaux de la comptabilité établis par la LFC doivent être repris. Le conseil fédéral peut édicter des dispositions divergeant des normes fixées par le conseil d'administration (al. 2).

Art. 17 Réserves

Innosuisse pourra constituer des réserves. Le Conseil fédéral détermine les bénéfices financiers d'Innosuisse qui peuvent être affectés aux réserves. Innosuisse peut tirer un bénéfice financier des éléments suivants:

- part non utilisée des indemnités versées par la Confédération (art. 13),
- restitutions selon la LSu à la suite des décomptes finaux de projets d'innovation financés par Innosuisse ou de projets abandonnés,
- restitutions en cas d'utilisation commerciale et participations au bénéfice (art. 22),
- rémunération des prestations commerciales au sens de l'art. 14, al. 2, let. a;
- les libéralités de tiers.

Innosuisse décide de l'affectation des réserves. Les réserves qui ont été constituées à partir de subventions restent affectées à l'activité d'encouragement d'Innosuisse. Les libéralités de tiers peuvent être affectées aux réserves indépendamment de la limite supérieure fixée par l'al. 1.

Art. 18 Trésorerie

Innosuisse est rattachée à la trésorerie centrale de la Confédération pour la gestion de ses liquidités. Conformément à l'art. 60, al. 1, LFC, l'AFF gère la trésorerie centrale de la Confédération. Elle peut recourir à l'emprunt pour garantir la solvabilité d'Innosuisse.

Art. 19 Imposition

Cette disposition correspond aux normes en vigueur pour les établissements.

Art. 20 Biens-fonds

La Confédération loue à Innosuisse les biens-fonds nécessaires. Mais Innosuisse a aussi la possibilité de louer des biens-fonds n'appartenant pas à la Confédération ou de se faire céder par des tiers des biens-fonds dont elle retirera l'usufruit. Un usufruit peut être lié à de faibles dépenses, voire être gratuit, notamment dans le contexte d'un legs.

Section 6 Contributions et ordonnance sur les contributions; restitution en cas d'exploitation commerciale et participation au bénéfice

Art. 21 Ordonnance sur les contributions

Cet article indique les principaux contenus de l'ordonnance sur les contributions à établir par le conseil d'administration. En vertu de l'art. 6, al. 5, let. e, cette ordonnance est soumise à l'approbation du Conseil fédéral.

Innosuisse établira notamment dans l'ordonnance sur les contributions une procédure simple de sélection des coaches et des mentors en innovation qualifiés nouvellement prévus à l'art. 21, al. 1, LERI (let. c). La let. f délègue la réglementation des droits des biens immatériels à Innosuisse. La réglementation qui figurera dans l'ordonnance sur les contributions remplacera les dispositions spéciales de la CTI qui figurent actuellement à l'art. 41 de l'ordonnance du 29 novembre 2013 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (O-LERI)³⁵.

Art. 22 Restitution en cas d'exploitation commerciale et participation au bénéfice

Cette disposition se fonde sur l'art. 39 LERI, selon lequel les institutions chargées d'encourager la recherche – parmi lesquelles figure le FNS – ont la possibilité de demander le remboursement des moyens qu'elles ont alloués ou une participation équitable au bénéfice lorsque les résultats des recherches financées sont exploités commercialement.

Section 7 Sauvegarde des intérêts de la Confédération

Art. 23 Objectifs stratégiques

Le Conseil fédéral assure la gouvernance d'Innosuisse par le biais des objectifs stratégiques, définis pour des périodes de quatre ans. Par ces objectifs, le Conseil fédéral donne à Innosuisse des directives liées à son fonctionnement et à ses tâches sur la base des dispositions régissant le but et les tâches. Le conseil d'administration est entendu au préalable. Une fois arrêtés, les objectifs stratégiques seront publiés dans la Feuille fédérale.

Art. 24 Surveillance

Selon l'art. 8, al. 4, LOGA, le Conseil fédéral exerce la surveillance sur les unités administratives décentralisées de la Confédération conformément aux dispositions particulières. De ce fait le Conseil fédéral exerce la surveillance sur Innosuisse (art. 1). L'énumération des possibilités dont dispose le Conseil fédéral pour exercer la surveillance n'est pas exhaustive (art. 2). Sont réservés les pouvoirs donnés au Contrôle fédéral des finances par la loi, de même que la haute surveillance du Parlement.

Section 8 Prestations commerciales

Art. 25

Cette disposition forme la base légale indispensable pour les activités commerciales de l'agence selon l'art. 41 LFC. La comptabilité doit être établie de sorte que les coûts et les recettes de cette activité y soit inscrits. Outre les impôts, les règles de travail, de sécurité et de responsabilités figurent parmi les obligations au sens de l'al. 3. Innosuisse ne peut fournir de prestations commerciales que dans la mesure où elles ne compromettent pas l'accomplissement de ses tâches. De plus, la fourniture de prestations commerciales ne doit pas solliciter des ressources matérielles ou humaines supplémentaires d'importance.

³⁵ RS 420.11

Section 9 Dispositions finales

Art. 26 Modification d'autres actes

Des modifications de loi sont nécessaires dans la LERI et dans la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)³⁶. Les modifications font l'objet de l'annexe à la loi; elles sont commentées ci-dessous.

Art. 27 Institution d'Innosuisse

Cet article contient une série de dispositions réglant la conversion en un établissement de droit public. Au moment fixé, le Conseil fédéral transférera par un acte légal les actifs et les passifs désignés à l'agence. C'est pourquoi l'al. 6 précise que la loi sur la fusion n'est pas applicable.

Art. 28 Transfert des rapports de travail

Les rapports de travail sont transférés à Innosuisse en vertu de la loi. Il n'y pas lieu de licencier les collaborateurs, et Innosuisse n'a pas besoin de les réengager. Conformément à l'art. 27, al. 3, les rapports de travail sont repris à la date fixée par le Conseil fédéral (al. 1). Comme l'agence a une autre structure organisationnelle que l'actuelle CTI, le domaine de travail et la fonction des collaborateurs peuvent changer (al. 2). En revanche, l'al. 2 prévoit une garantie des droits acquis en ce qui concerne le salaire des collaborateurs.

Art. 29 Employeur compétent

L'al. 1 précise que l'agence est l'employeur compétent, avec toutes les obligations qui en découlent, pour tous les bénéficiaires de rentes de vieillesse, d'invalidité et de survivants qui relèvent de la CTI. Les bénéficiaires de rentes rattachés à Innosuisse sont affiliés à la même caisse de prévoyance que les collaborateurs actifs. L'al. 2 est une disposition transitoire pour le cas où l'incapacité de travail est survenue avant l'entrée en vigueur de la présente loi, alors que le versement de la rente ne débute qu'après cette échéance.

Art. 30 Autres dispositions transitoires

Cet article règle les autres états de fait pertinents au regard du droit transitoire.

Art. 31 Référendum et entrée en vigueur

En vertu de l'al. 2, le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. Une entrée en vigueur par étape s'avère nécessaire pour que les travaux de mise en œuvre, notamment l'élaboration des actes d'exécution par les organes compétents, puissent être menés avant le début des activités dans la nouvelle forme d'organisation.

Annexe (Art. 26): Modification d'autres actes

1. Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)

Art. 4, al. 5, et art. 13, let. g

Les dispositions font référence à Innosuisse au lieu de la CTI.

³⁶ RS 414.20

2. Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)

Remplacement d'expressions

«CTI» est remplacé par «Innosuisse» dans toute la LERI.

De plus, «Conseil suisse de la science et de l'innovation (CSSI)» est remplacé par «Conseil suisse de la science (CSS)». Ce changement de nom doit prévenir toute confusion avec le Conseil de l'innovation d'Innosuisse.

Art. 4, let. b

Innosuisse est mentionnée comme organe de recherche en lieu et place de la CTI.

Art. 7, al. 1, let. f et g

L'expression «elle institue Innosuisse» remplace «elle institue la CTI» et un ajustement rédactionnel est apporté.

Art. 16, al. 3

Innosuisse est mentionnée explicitement dans les dispositions. Cette modification précise que les institutions de la recherche de l'administration peuvent obtenir des contributions de l'agence sous les conditions fixées à l'art. 16, al. 3 LERI. Cela vaut autant pour les unités disposant de leur propre personnalité juridique comme METAS, que pour les institutions sans autonomie juridique qui sont en charge de la recherche de l'administration fédérale, comme l'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI) ou la Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM).

Le droit des institutions en charge de la recherche de l'administration fédérale et rattachées à cette dernière, autant que des établissements fédéraux de recherche (cf. art. 17, al. 6) de solliciter et recevoir des financements de l'agence se heurte *a priori* à l'art. 3 LSu. Selon cette loi-cadre, les subventions, même si elles sont allouées par des entités fédérales devenues autonomes, ne peuvent aller qu'à des bénéficiaires situés en dehors de l'administration fédérale. Les financements alloués par Innosuisse à des projets d'innovation vont uniquement au partenaire de recherche. Le versement d'une subvention au partenaire économique est exclu, même si c'est lui qui profite en définitive de la subvention. Pour cette raison, une dérogation à l'art. 3 LSu doit être possible dans ce cas précis. Cette exception n'entame pas le principe qui veut que l'administration fédérale ne peut être bénéficiaire elle-même de subventions fédérales. Elle reste donc un cas isolé et ne crée pas de précédent.

Art. 17, al. 6

La disposition prévue à l'art. 16, al. 3, LERI s'applique par analogie aux établissements fédéraux de recherche, comme par exemple Agroscope. (Pour le droit aux subventions des établissements fédéraux de recherche, voir le commentaire de l'art. 16, al. 3, LERI).

Art. 18, al. 2, let. d

L'énumération des tâches de la Confédération est complétée par une référence à l'encouragement de la relève dans le domaine de l'innovation.

Art. 19, al. 1 et 3 à 5

Le sujet «Innosuisse» remplace «la Confédération».

Art. 21 Indemnité pour l'encadrement, le conseil, le suivi et le conseil en innovation

Innosuisse prévoit une nouvelle approche dans le domaine des mesures de soutien à la création et au développement d'entreprises basées sur la science, à la valorisation du savoir et au transfert de savoir et de technologie. Comme le présent projet se réfère à ce propos à la LERI, cette nouvelle approche est introduite dans la LERI par le biais de ce nouvel article. Désormais, les coaches et les mentors en innovation ne seront plus dans un rapport contractuel avec Innosuisse, mais fourniront leurs prestations dans le cadre d'un contrat passé avec le jeune entrepreneur ou la jeune entreprise. Leurs prestations pourront être rétribuées comme mesure de soutien de l'agence à condition qu'ils aient préalablement obtenu les qualifications définies par cette dernière. A cet effet, Innosuisse établit une procédure de sélection simple et tient une liste publique des prestataires qualifiés. Les jeunes entrepreneurs et les jeunes entreprises peuvent choisir librement leurs coaches ou leurs mentors.

Art. 22 Encouragement de la relève

Cette mesure représente une contribution importante à la lutte contre la pénurie de main d'œuvre qualifiée dans le contexte de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Elle prévoit un encouragement de la relève qui soit complémentaire de l'encouragement de la relève scientifique que mène le FNS. Les instruments de promotion de la carrière du FNS sont orientés vers la carrière académique et la recherche scientifique. Pour les compléter, l'encouragement des talents d'innovation que mène Innosuisse se focalise sur l'échange de personnel qualifié entre la recherche et l'économie dans le domaine de l'innovation basée sur la science. L'objectif est de combler au niveau de l'encouragement de carrière une lacune dans l'ensemble du processus d'innovation. L'échange devrait fonctionner dans les deux sens: de la recherche vers l'économie, mais aussi de l'économie vers la recherche. Des contributions seront accordés aux personnes individuelles qualifiées pour leurs activités post-diplôme (al. 1). Innosuisse définit un programme individuel pour chaque séjour au sens de l'al. 2. Cet encouragement de personnes accroîtra considérablement les qualifications de la relève scientifique par l'acquisition d'expérience pratique. D'une part, cet instrument permettra de renforcer sensiblement les carrières de recherche dans les hautes écoles spécialisées. D'autre part, il permettra à de jeunes scientifiques travaillant dans l'économie privée de retourner – dans le cadre d'un projet et pour une durée limitée – dans la recherche des hautes écoles pour développer leurs compétences en recherche appliquée et stimuler ainsi l'innovation dans leur entreprise.

L'encouragement de la relève par le biais de l'allocation de bourses d'une durée maximale de trois ans représente un instrument d'encouragement subsidiaire par rapport aux autres instruments d'Innosuisse (al. 3 et 4).

Art. 23 Compensation des coûts de recherche indirects (overhead)

Cette disposition correspond à la réglementation prévue à l'art. 24, al. 3. Comme indiqué précédemment en note de bas de page 21, cette réglementation n'est pas encore en vigueur.

Art. 24 Applicabilité de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)

L'applicabilité de la LSu à Innosuisse, en tant qu'établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique, doit être explicitement fixée.

Art. 36, let. c

En raison de la transformation de la CTI en un établissement de droit public, un plafond de dépenses est prévu pour l'encouragement de l'innovation en lieu et place d'un crédit d'engagement.

Art. 57a Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Les contrats en cours de l'actuelle CTI avec des coaches ou des conseillers en innovation sont valables jusqu'à leur date d'échéance sans que les prestataires doivent se soumettre pour autant à la procédure

de sélection prévue. Après la fin de leur contrat, ils sont soumis aux nouvelles dispositions prévues à l'art. 21.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet de loi ne génère, à une exception près, pas de nouvelles tâches de la Confédération. Seul le soutien spécifique de la relève académique sous forme de bourses dans le domaine de l'innovation est lié à de nouvelles dépenses. Sur la base de la planification pluriannuelle 2017-2020 de la CTI, les dépenses d'encouragement pour les trois années consécutives à l'entrée en vigueur de la loi, prévue en 2018, sont estimées à 5,6 millions de francs. Cette tâche est donc soumise au frein aux dépenses de la Confédération et mentionnée par conséquent au ch. 5.5 du présent rapport explicatif.

Les charges de fonctionnement de l'agence seront inférieures aux coûts administratifs de l'actuelle CTI en raison de gains d'efficacité résultant de l'intégration de certaines tâches transversales (notamment l'informatique) et du fait que le conseil de l'innovation comptera sensiblement moins de membres que l'actuelle commission. De plus, les coûts d'expertise (pool d'experts) seront sensiblement moindres, puisque les experts exerceront leur mandat en système de milice, par analogie à ceux du FNS. Le projet prévoit que, dans le cadre des objectifs stratégiques, le Conseil fédéral fixe à l'agence une limite supérieure des frais administratifs. Ainsi, le Conseil fédéral pourra contrôler les coûts de l'agence de manière simple et efficace.

Le processus de restructuration à proprement parler se déroulera après l'entrée en vigueur partielle de la loi en 2017 et devrait s'achever avec l'institution de tous les organes jusqu'à fin 2017 au plus tard. Les frais liés à cette transformation échoient pour l'essentiel en 2016 et sont couverts par les crédits de la CTI prévus dans la planification financière en vigueur.

A partir de 2017, le personnel travaillant pour l'actuelle CTI, ainsi qu'une partie du personnel du SEFRI (au plus tard dès 2019) qui assume actuellement des tâches liées aux activités internationales en matière d'encouragement de l'innovation ou qui fournit des prestations en faveur de la CTI, quittera l'effectif de l'administration fédérale et sera engagé dans de nouveaux rapports de travail par l'agence devenue juridiquement autonome. Les frais de fonctionnement de l'agence seront présentés en toute transparence dans le message FRI 2017-2020 et feront partie du plafond de dépenses.

3.2 Conséquences économiques et sociétales

La Suisse est actuellement bien positionnée comme site de l'innovation. Sa capacité d'innovation profite des professionnels hautement qualifiés et des performances remarquables de la recherche du pays. Les entreprises privées actives en Suisse et à l'étranger jouent de longue date un rôle clé dans le financement des activités de R&D en Suisse. L'encouragement de l'innovation par la CTI joue un rôle de médiation qui facilite les processus d'apprentissage à l'interface entre formation, science et entreprise. Comme l'ont montré plusieurs évaluations, les entreprises réalisent, par le biais des projets d'innovation soutenus, des prestations d'innovation remarquables telles que des demandes de brevet, des innovations dans les procédés ou une augmentation du chiffre d'affaires. Les entreprises créent par là des postes de travail hautement qualifiés et dégagent une valeur ajoutée supérieure à la moyenne. En définitive, les mesures d'encouragement de l'innovation contribuent de moult manières à augmenter la capacité d'innovation de l'économie suisse³⁷.

Cependant, les lacunes organisationnelles de l'actuelle CTI laissent craindre un affaiblissement du système d'encouragement à moyen et long terme. Une optimisation garantit en revanche un encouragement efficace et effectif à l'avenir également. Il est permis d'escompter que le bon fonctionnement de

³⁷ Hotz-Hart und Rohner (2013): Wirkungen innovationspolitischer Fördermassnahmen in der Schweiz. Stand der Forschung, Synthese bestehender Evaluationsstudien und Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung, Berne: SEFRI (Impact des mesures d'encouragement de l'innovation en Suisse, résumé en français, p. VIIIss.)

l'agence d'encouragement aura un effet bénéfique sur l'ensemble de l'économie. Le présent projet de loi crée les conditions structurelles d'une organisation d'encouragement transparente et efficace.

4 Relation avec le programme de la législature

Le lancement de la réforme de la CTI en réponse à la motion 11.4136 Gutzwiller figure parmi les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2015.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet se fonde sur l'art. 64, al. 1, de la Constitution fédérale. Cette disposition octroie à la Confédération la compétence d'encourager la recherche scientifique et l'innovation.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Le présent projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). La compétence de l'Assemblée fédérale en matière d'édiction d'une loi découle de l'art. 163, al. 1, Cst. La loi est sujette au référendum facultatif.

5.3 Délégation de compétences législatives

Le projet contient les délégations de compétence d'édicter des dispositions d'exécution suivantes.

- Selon l'art. 6, al. 8, le conseil d'administration édicte le règlement d'organisation (let. a), le règlement sur l'acceptation et la gestion de fonds de tiers (let. d), l'ordonnance sur les contributions sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral (let. e), l'ordonnance sur le personnel sous réserve de l'approbation par le Conseil fédéral (let. f), le règlement sur les honoraires des membres du conseil de l'innovation et l'indemnisation des experts selon l'art. 8, al. 9 sous réserve d'approbation du Conseil fédéral (let. k). Ces délégations sont en accord avec le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise.
- Selon l'art. 8, al. 8, let. g, le conseil de l'innovation édicte des dispositions applicables à des domaines déterminés.
- Selon l'art. 23, al. 2, LERI, le Conseil fédéral règle les principes du calcul des contributions aux coûts de recherche indirects. Cette disposition est conforme à l'art. 24, al. 3, LERI, qui n'est pas encore en vigueur actuellement.

5.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Les obligations internationales ne sont pas touchées par le projet.

5.5 Frein aux dépenses

La tâche d'encouragement de la relève que le projet inscrit à l'art. 22 LERI représente une nouvelle tâche de la Confédération. Elle peut entraîner de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 2 millions de francs et nécessite donc, selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'approbation de la majorité des membres de chacun des deux conseils.