

15.xxx

**Message  
relatif à la loi sur Innosuisse**

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

du ...

---

Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi sur l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2012 M 11.4136 Commission pour la technologie et l'innovation.  
Encouragement durable  
(E 7.3.2012, Gutzwiller; N 27.9.2012)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Il est prévu de transformer l'actuelle Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) en un établissement fédéral de droit public dénommé «Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse)», doté de la personnalité juridique. L'établissement concerné sera ainsi mieux armé pour répondre aux défis à venir en matière d'encouragement de l'innovation, pour le plus grand bénéfice de l'économie suisse. C'est la raison pour laquelle il est soumis aux Chambres fédérales par le présent message le projet d'une loi sur Innosuisse, assorti des propositions de modification de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation.*

### Contexte

*La Commission pour l'innovation et la technologie (CTI) est l'organe de la Confédération pour l'encouragement de l'innovation fondée sur la science. Dans le but de soutenir et d'accélérer les processus d'innovation, elle agit comme catalyseur en réunissant les praticiens du terrain et les institutions de recherche dans des projets d'innovation. Elle a en outre pour mission de soutenir l'entrepreneuriat basé 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), la CTI est actuellement constituée en commission extraparlamentaire. Elle a le statut de commission décisionnelle depuis 2011, mais est reconnue de longue date en Suisse en sa qualité d'organe d'encouragement. Les dernières années ont cependant montré que la forme de la commission extraparlamentaire n'est pas idéale pour la tâche d'encouragement qui est celle de la CTI: en effet, ce statut ne garantit ni une séparation claire entre tâches stratégiques et tâches opérationnelles ni l'indépendance de la surveillance.*

*Le mode d'organisation de la CTI a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires ces dernières années. Aussi le Conseil fédéral a-t-il saisi l'occasion que lui fournissait la motion du conseiller aux Etats Felix Gutzwiller (11.4136) pour mener une analyse approfondie des possibilités qui s'offraient d'améliorer le mode d'organisation de la CTI. Il a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'examiner en coopération avec le Département fédéral des finances 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 a démontré la nécessité de revoir substantiellement les structures de gouvernance. Or, seule une réforme en profondeur permet de mettre en œuvre cette réforme. Fort de cette analyse, le Conseil fédéral a demandé au DEFR de lui soumettre un projet de transformation de la CTI en un établissement de droit public.*

---

### **Contenu du projet**

*Le projet d'une loi sur l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (loi sur Innosuisse, LASEI) définit le mode d'organisation du nouvel établissement dénommé «Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse)» et lui assigne les tâches actuellement dévolues à la CTI. Le projet prévoit une répartition claire des responsabilités entre les organes constitués, en garantissant notamment une séparation nette entre tâches stratégiques et tâches 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. Une seule tâche nouvelle vient s'y ajouter: le soutien de la relève sous la forme de bourses allouées à des diplômés des hautes écoles présentant des aptitudes particulières. Cet encouragement est complémentaire de l'encouragement de la relève scientifique par le Fonds national suisse de la recherche scientifique. Il doit contribuer de manière substantielle à l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.*

*Le projet prend la forme d'une loi spéciale par rapport à la LERI. Dans sa nouvelle forme juridique, l'organe d'encouragement demeure soumis à la LERI, dont découlent les principales missions d'Innosuisse.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>6</b>
<b>1 Présentation du projet</b>	<b>8</b>
1.1 Contexte	8
1.1.1 Introduction	8
1.1.2 La promotion de l'innovation et le rôle de la CTI	9
1.1.3 Structure et gouvernement de la CTI	12
1.1.4 Nécessité d'intervenir	13
1.1.5 Procédure de consultation	16
1.2 Dispositif proposé	16
1.2.1 Pierres d'angle du projet	16
1.2.2 La structure de direction et l'attribution des tâches dans la nouvelle forme d'organisation	17
1.2.3 Gouvernance stratégique et financière	18
1.3 Appréciation de la solution proposée	19
1.3.1 Avantages de la nouvelle forme d'organisation	19
1.3.2 Avis exprimés en procédure de consultation et appréciation	20
1.4 Adéquation des moyens requis	23
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	23
1.6 Mise en œuvre	26
1.7 Classement d'interventions parlementaires	26
<b>2 Commentaire des dispositions</b>	<b>26</b>
<b>3 Conséquences</b>	<b>43</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	43
3.1.1 Conséquences financières	43
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	44
3.2 Conséquences pour les cantons et communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	45
3.3 Conséquences économiques	45
3.4 Conséquences sanitaires et sociales	46
<b>4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>47</b>
4.1 Relation avec le programme de la législature	47
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	47
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>47</b>
5.1 Constitutionnalité	47
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	47
5.3 Forme de l'acte à adopter	47

5.4	Frein aux dépenses	48
5.5	Conformité à la législation sur les subventions	48
5.6	Délégation de compétences législatives	48
5.7	Protection des données	49

## Liste des abréviations

AAL	Active Assisted Living
AFF	Administration fédérale des finances
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
E	Conseil des Etats
EPT	Equivalent plein-temps
ERA	European Research Area (Espace européen de la recherche)
FF	Feuille fédérale
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FRI	Formation, recherche et innovation
JTI	Joint Technology Initiatives (initiatives technologiques conjointes)
LEHE	Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (RS 414.20)
LERI	Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.1)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LSu	Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1)
M	Motion
N	Conseil national
O-LERI	Ordonnance du 29 novembre 2013 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.11)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)

OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
p-LASEI	Projet de loi sur sur l'Agence suisse pour l'encouragement de la l'innovation (loi sur Innossuisse, LASEI)
p-LERI	Projet de modification de la LERI dans le cadre du p-LASEI
PME	Petites et moyennes entreprises
PUBLICA	Caisse fédérale de pensions
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SCCER	Swiss Competence Centers for Energy Research (Pôles de compétences en recherche énergétique)
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SIN	Système d'innovation national
TST	Transfert de savoir et de technologie

# Message

## **1                   Présentation du projet**

### **1.1                 Contexte**

#### **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 chargé d'encourager 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 bénéficier 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). Son intention était de faire face au risque de récession économique en encourageant notamment la recherche appliquée et le développement. En 1954, l'encouragement de l'innovation a été inscrit 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 était celle d'une commission extraparlamentaire. En tant que commission administrative, elle n'avait pas de pouvoir décisionnel, mais une fonction purement consultative.

Dans le contexte de la révision de la Constitution<sup>1</sup> intervenue 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. Cette base constitutionnelle a été concrétisée par le message du 5 décembre 2008 concernant la révision partielle de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche<sup>2</sup>. Cette révision partielle de la loi sur la recherche a revalorisé une CTI purement consultative en lui donnant le statut de commission décisionnelle. A l'occasion de cette révision partielle, la loi a reçu le titre de loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation ; elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Depuis lors, la CTI décide librement dans son domaine de compétence, sans recevoir d'instructions. Ce système a été repris dans la révision totale de la loi du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation<sup>3</sup>. En tant que commission extraparlamentaire, la CTI fait partie de l'administration fédérale décentralisée et ne possède pas de personnalité juridique en propre.

Depuis lors, la pratique a fait apparaître que les structures de la forme d'organisation actuelle ne sont pas conciliables avec toutes les exigences auxquelles la CTI doit répondre dans sa mission d'encouragement de l'innovation. Au moment de l'institution de la CTI en tant que commission décisionnelle, l'accent portait sur l'autonomie. Actuellement, c'est la forme d'organisation liée au statut de

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> FF 2009 419

<sup>3</sup> RS 420.1



commission décisionnelle qui nuit au fonctionnement optimal de la CTI, en faisant obstacle notamment à une séparation nette entre tâches stratégiques et tâches opérationnelles et à une surveillance indépendante. Il est donc indispensable 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 qui l'attendent.

### **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 processus et de services et leur mise en valeur par l'économie et la société. Cette conception de l'innovation est aussi à l'origine de la notion d'innovation basée sur la science qui se retrouve dans la LERI (art. 2, let. b, LERI).

De nos jours, le processus d'innovation repose sur une forte interaction entre des acteurs divers, avec une tendance croissante à la division du travail entre producteurs, sous-traitants, clients, organismes de recherche et hautes écoles. Les réseaux entre les entreprises et leurs divers partenaires se révèlent être une forme d'organisation particulièrement efficace pour les processus d'innovation<sup>4</sup>.

En raison de cette évolution, le modèle du 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 de 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 la performance 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 résolution des problèmes dans le processus d'innovation. Encore faut-il pouvoir accéder facilement aux connaissances disponibles, ce qui constitue un grand défi pour les acteurs du système d'innovation, surtout face à des problématiques spécifiques survenant dans le domaine de l'innovation. Enfin, les savoirs – complémentaires – de toutes les parties doivent être coordonnés efficacement, ce qui requiert généralement une intense collaboration.

Selon le modèle NIS, le but de la politique de l'innovation consiste à soutenir le bon fonctionnement du système d'innovation. Il s'agit de poursuivre une approche globale qui tienne compte des sous-systèmes tels que la science et la formation ou l'économie. D'une manière générale, la politique de l'innovation tend donc à faciliter et encourager les interactions entre les sous-systèmes ainsi que l'apprentissage interactif des différents acteurs impliqués.

L'encouragement de l'innovation en Suisse est lui aussi conforme à cette approche. 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

<sup>4</sup> Hotz-Hart et Rohner (2014): Nationen im Innovationswettbewerb – Ökonomie und Politik der Innovation. Berlin/Wiesbaden: Springer Fachmedien.

décisionnelle en matière d'innovation reste entre les mains des acteurs privés. Dans cette conception, le rôle de l'Etat consiste à créer un contexte général favorable, des conditions attrayantes et des incitations à l'activité d'innovation des entreprises, par ex. par des réglementations propices à l'innovation, des prestations matérielles préalables telles qu'une infrastructure de recherche de haut niveau ou encore une mise en réseau internationale de l'économie et de la recherche. Cette conception implique aussi que l'encouragement de l'innovation par la CTI – contrairement aux systèmes d'encouragement de pays comparables – ne prévoit aucun financement direct alloué aux entreprises privées.

La Confédération fonde son action sur le mandat constitutionnel d'encourager la recherche et l'innovation. Dans la mise en œuvre de ce mandat telle qu'elle est définie par la LERI, le système suisse d'encouragement est organisé de manière centralisée, l'essentiel de ces tâches étant dévolues au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) et à la CTI. Le FNS est l'organe de la Confédération chargé d'encourager la recherche scientifique. Ses instruments d'encouragement couvrent toute la gamme des activités de recherche, de la recherche fondamentale à la recherche appliquée. Quant à la CTI, elle est l'organe de la Confédération chargé d'encourager l'innovation fondée sur la science. En dehors des activités d'encouragement du FNS et de la CTI, il existe d'autres mesures fédérales d'encouragement au niveau national, sous la forme d'un soutien subsidiaire aux établissements de recherche extra-universitaires ainsi que dans le domaine de la recherche à laquelle l'administration fédérale fait appel pour pouvoir remplir ses propres tâches. Les instruments d'encouragement du FNS et de la CTI couvrent le processus d'innovation fondé sur la science tout au long de la chaîne de création de valeur, hormis la phase des projets pilotes et de démonstration à l'échelle industrielle, pour laquelle l'encouragement est assumé par des services fédéraux, par ex. l'Office fédéral de l'environnement ou l'Office fédéral de l'énergie. Les missions dévolues aux organes d'encouragement dans le système d'innovation sont donc parfaitement complémentaires.

L'encouragement public de la recherche et de l'innovation par le FNS et la CTI est fondé sur la compétition, les thèmes de la recherche étant définis selon une approche ascendante, dite *bottom-up*. Même lorsque la Confédération impose des thématiques ou des priorités, celles-ci sont développées en *bottom-up* avec une large mobilisation des organismes scientifiques, et mises en œuvre au moyen des instruments d'encouragement du FNS et de la CTI exclusivement conçus selon des critères de compétition. La philosophie de l'encouragement de l'innovation en Suisse se distingue ainsi nettement de celle de l'UE et des Etats-Unis où elle est plus fortement tournée vers les défis de société. L'UE tend par ex. à identifier des technologies-clés pour fixer en conséquence 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 par ex. à renforcer l'industrie de transformation pour lutter contre le risque de voir les Etats-Unis perdre leur hégémonie technologique. Par rapport à l'UE et aux Etats-Unis, la Suisse utilise l'encouragement de l'innovation nettement moins pour promouvoir des thèmes spécifiques.

En 2014, la CTI a alloué des subventions pour un montant de 151 millions de francs (fig. 1). Elle affecte environ 79 % de ces moyens au soutien de projets d'innovation (2014: 118,5 millions de francs, y compris le montant de 15,8 millions de francs alloué dans le cadre du programme d'encouragement Energie). Le soutien de projets

est donc l'instrument d'encouragement principal de la CTI. Il consiste à cofinancer des projets qui sont soumis et portés conjointement par des établissements de recherche du domaine des hautes écoles ou des établissements de recherche à but non lucratif extérieurs au domaine des hautes écoles et par des entreprises, selon l'approche dite bottom-up. Les partenaires de mise en valeur issus de l'économie et de la société ne touchent pas de contributions directes de la CTI mais bénéficient du savoir spécialisé des instituts de recherche des hautes écoles et des établissements de recherche à but non lucratif. L'encouragement de projets ne connaît pas de quotas en faveur de hautes écoles ou d'établissements 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 au sein de la CTI à titre accessoire.

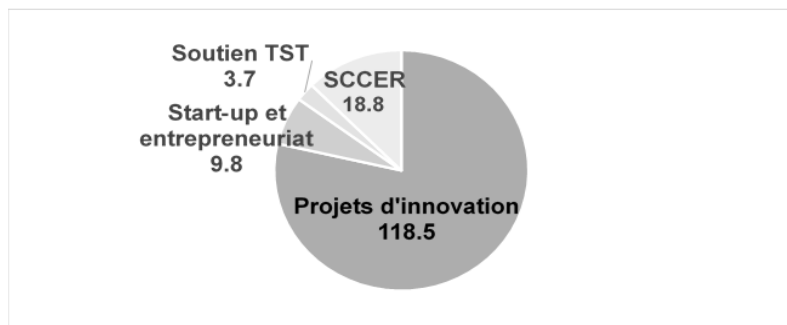
L'encouragement de l'innovation représente une ressource importante pour les PME orientées vers l'innovation puisque quelque 71 % des contributions de la CTI à des projets d'innovation sont allés, en 2014, à des projets associant des PME.

Par ailleurs, des fonds représentant environ 7 % des activités d'encouragement de la CTI reviennent à la création et au développement d'entreprises dont les activités sont fondées sur la science (2014: 9,8 millions de francs 2014).

La CTI soutien à hauteur d'environ 2 % 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 «conseils en innovation», «réseaux thématiques nationaux» et «plates-formes thématiques» (2014: 3,7 millions de francs).

Dans le cadre du programme d'encouragement Energie, environ 12 % des fonds de la CTI ont bénéficié au développement des capacités de recherche dans les pôles de compétence suisses en recherche énergétique (Swiss Competence Centers for Energy Research SCCER) (2014: 18,8 millions de francs).

Fig. 1: fonds d'encouragement de la CTI en 2014, en millions de francs<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Rapport d'activité 2014 de la CTI, [www.kti.admin.ch](http://www.kti.admin.ch) > Histoires de réussite et publications > Rapports d'activité / Programme pluriannuel > Rapport d'activité 2014

Enfin, la CTI est également active dans l'encouragement de l'innovation au niveau international. Dans ce contexte, elle participe par ex. à l'évaluation de demandes de soutien dans le cadre de l'initiative EUREKA et dans celui de l'instrument ERA-NET. EUREKA est une initiative pour la coopération internationale en recherche et développement industriels orientée vers le marché. Son objectif est de renforcer la compétitivité de l'Europe. L'instrument ERA-NET s'adresse à des organismes d'encouragement dans l'espace européen de la recherche et vise à fédérer les programmes de recherche nationaux et internationaux sur des thèmes spécifiques. Depuis la révision totale de la LERI intervenue en 2014, la CTI a la possibilité de contracter des coopérations avec des organismes d'encouragement étrangers. A titre d'exemple, on peut mentionner la collaboration accrue avec le Japon. Tandis qu'aujourd'hui, la CTI assume essentiellement la responsabilité des activités d'encouragement nationales, celles orientées à l'international dans le domaine de l'innovation sont dans leur majeure partie traitées par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et d'autres offices fédéraux, sur le plan opérationnel. C'est le cas notamment des activités destinées au PME comme Eurostars, Active Assisted Living (AAL) et les Initiatives technologies conjointes (ITI), ainsi que celles déployées dans le cadre des ERA-NET, du programme Enterprise Europe Network (EEN) et de l'initiative EUREKA.

### **1.1.3 Structure et gouvernement de la CTI**

L'organisation de la CTI est conforme aux dispositions sur les commissions extraparlimentaires de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>6</sup>. Pour la CTI, ces dispositions ont été concrétisées dans la LERI. Conformément à la structure prévue, la CTI se compose du président, des présidents des domaines d'encouragement et des autres membres de la commission, eux-mêmes rattachés à l'un des domaines d'encouragement. Les six domaines sont: 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).

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 responsables de services et des autres collaborateurs. Le directeur et les responsables de service 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 2010.<sup>7</sup> 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 a notamment pour

<sup>6</sup> RS 172.010

<sup>7</sup> RS 420.124.1

attributions d'adopter le programme pluriannuel et le rapport d'activité annuel, de statuer sur les demandes de subsides dépassant le montant de 1 million de francs par cas et de prendre toutes les décisions qui ne relèvent pas de la compétence d'un autre organe de la CTI. Le président dirige la commission et assume la responsabilité de son activité. Il conduit les séances de la présidence, informe la commission et le directeur de son activité et de celle de la présidence et représente la CTI vers l'extérieur. En outre, 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.

- Les différents domaines d'encouragement jouissent de leur propre pouvoir décisionnel. Ils évaluent les demandes d'encouragement et ont le pouvoir de décider, dans leur propre domaine d'encouragement, des demandes 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 assument 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. Il est dirigé par la direction. Celle-ci a à sa tête un directeur, qui assume la responsabilité des activités de la direction. 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 schéma directeur élaboré par la présidence. Les responsables de service préparent les dossiers relevant de leur domaine de compétence et surveillent la gestion des dossiers.

#### **1.1.4 Nécessité d'intervenir**

L'encouragement de l'innovation par la CTI joue un rôle important en complément des investissements privés. Les modalités d'organisation de la CTI ont cependant fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires ces dernières années.

La motion du Conseiller aux Etats Felix Gutzwiller «Commission pour la technologie et l'innovation» du 22 décembre 2011 (11.4136) charge le Conseil fédéral de mettre au point une nouvelle stratégie de financement des activités d'encouragement de la CTI. La motion vise notamment à garantir que les projets acceptés bénéficient de ressources financières tout au long de la période de crédit et à autoriser la CTI à constituer des réserves. Dans son avis sur la motion, le Conseil fédéral a considéré que les instruments prévus par la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)<sup>8</sup> (par ex. le report de crédits visé à l'art. 36 LFC) étaient suffisants pour assurer la souplesse de la planification à long terme. Le Conseil fédéral a donc proposé de rejeter la motion. Il a fait valoir que la LFC interdisait aux unités de

l'administration fédérale de constituer des réserves. Il a aussi rappelé qu'il a inscrit dans les lignes directrices des finances fédérales que le financement des activités de l'Etat ne devait pas se faire au moyen 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 voté la motion à une large majorité (le Conseil des Etats par 29 voix à 2, le Conseil national par 163 voix à 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) vise à 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 au processus de délibération parlementaire en cours sur la motion Gutzwiller, le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion. Le 19 mars 2014, le Conseil national a néanmoins adopté à une nette majorité la motion du groupe libéral-radical (par 100 voix à 77). Considérant les travaux déjà engagés pour la mise en œuvre de la motion Gutzwiller, le Conseil des Etats a rejeté la motion du groupe libéral-radical le 17 juin 2015.

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 décision du 26 juin 2013, il a chargé le DEFR d'étudier en profondeur, en collaboration avec le DFF, un possible alignement du statut de la CTI sur celui du Fonds national suisse (FNS). L'analyse devait notamment montrer si la forme d'un établissement de droit public serait propre à apporter 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, tout en conservant un niveau comparable de frais administratifs. Compte tenu des principes énoncés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise<sup>9</sup>, le Conseil fédéral a d'emblée exclu, dans sa décision du 26 juin 2013, l'étude du statut de fondation. Les unités de l'administration fédérale devenues indépendantes et qui assument des tâches de la Confédération doivent en effet revêtir la forme d'établissements de droit public. D'autres formes juridiques ne sont possibles qu'à titre exceptionnel en présence de conditions auxquelles la CTI ne répond pas. Quant à la forme d'une fondation de droit privé, elle suppose des fondateurs privés. On laisserait à des particuliers le soin de fournir eux-mêmes les prestations ou non, la Confédération pouvant tout au plus exercer certaines fonctions de surveillance et d'encouragement.

Pour répondre au mandat du Conseil fédéral, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a mené une analyse complète en collaboration avec le Département fédéral des finances (DFF). La CTI a été intégrée à l'organisation du projet. Les conclusions de cette étude ont fait l'objet d'un rapport du DEFR<sup>10</sup>.

L'analyse de la gouvernance financière confirme l'avis du Conseil fédéral sur 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

<sup>9</sup> Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise), FF 2006 7799

<sup>10</sup> Rapport du DEFR du mois de novembre 2014 concernant les modalités d'organisation de la Commission pour la technologie et l'innovation CTI, [www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch) > Documentation > Communiqués > La CTI doit être transformée en un établissement de droit public > Rapport

évidence plusieurs difficultés d'ordre organisationnel qui ne restent pas sans effets sur la gouvernance financière. 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 se révèlent problématiques. D'une part, le statut de commission décisionnelle est inadapté sous l'angle de l'organisation de la responsabilité pour la surveillance des activités d'encouragement. En effet, selon la réglementation s'appliquant actuellement à la CTI, cette responsabilité 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 et le monitoring. La conception actuelle répond insuffisamment à des exigences fondamentales de la bonne gouvernance.

En outre, l'analyse a mis en relief un besoin d'optimisation en ce qui concerne la coopération avec le FNS. La complémentarité des deux organes d'encouragement que sont la CTI et le FNS est encore trop peu exploitée dans la pratique en matière d'encouragement des projets de recherche et d'innovation. Un potentiel d'optimisation substantiel existe aussi au niveau de la coopération internationale ainsi que de l'interface, importante dans ce domaine, entre la CTI et les tâches ministérielles. Il est nécessaire de remédier à ces déficits, 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 dans le domaine de l'innovation sont dans leur majeure partie traitées par le SEFRI et d'autres offices fédéraux, 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 un rapport coût/efficacité particulièrement élevé. D'une part, une forte proportion des prestations indispensables pour les activités de la CTI ne sont pas fournies par le personnel permanent du secrétariat, mais par des employés sous contrat de durée déterminée ou des prestataires externes. 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 n'est pas optimal à plusieurs égards, et que cela s'explique essentiellement par ses modalités d'organisation actuelles. Le rapport illustre que c'est en octroyant à la CTI le statut d'établissement de droit public que les problèmes identifiés pourraient être réglés de la manière la plus radicale (cf. ch. 1.3.1). L'autonomie juridique paraît réalisable à un «coût administratif comparable» à celui de la commission décisionnelle actuelle (cf. ch. 3.1).

Le rapport a été soumis à l'avis d'experts renommés du domaine de la promotion de la recherche et de l'innovation, qui ont confirmé les résultats. En résumé, ils adhèrent aux conclusions de l'analyse, dont ils constatent également la pertinence et l'exhaustivité. Enfin, ils ont confirmé la nécessité d'une intervention et se sont prononcé dans leur ensemble clairement en faveur d'une réforme fondamentale de la CTI, autrement dit en faveur de l'octroi de l'autonomie juridique à cette dernière.

Au vu des résultats de l'analyse, le Conseil fédéral a chargé le DEFR le 19 novembre 2014 de préparer une loi spéciale qui confère à la CTI le statut

d'établissement de droit public. Cette démarche répond entièrement à la motion Gutzwiller.

### **1.1.5 Procédure de consultation**

En date du 12 juin 2015, le Conseil fédéral a chargé le DEFR de lancer une procédure de consultation sur le projet de loi Innosuisse. La consultation s'est achevée le 31 août 2015. Ses résultats sont présentés au ch. 1.3.2<sup>11</sup>.

## **1.2 Dispositif proposé**

### **1.2.1 Pierres d'angle du projet**

La transformation en établissement de droit public implique pour l'actuelle CTI essentiellement des modifications sur le plan de son organisation. Cette transformation doit se conformer aux 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 de l'établissement et sur sa gouvernance stratégique et financière (cf. ch. 1.2.2 et 1.2.3). En tant qu'établissement de droit public, l'agence aura la possibilité, dans le cadre des objectifs stratégiques du Conseil fédéral, de participer à des entités juridiques à but non lucratif et d'acquérir des fonds de tiers. Enfin, elle sera habilitée à constituer des réserves.

L'établissement – qui s'appellera « Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse) » – reprendra les tâches de l'actuelle CTI. Celles-ci continuent à figurer dans la LERI qui reste le véritable texte régissant l'encouragement de la recherche et de l'innovation. Conçue comme loi spéciale par rapport à la LERI, la nouvelle loi règle principalement les aspects organisationnels du nouvel établissement public. En ce qui concerne ses tâches, le projet fait référence aux dispositions qui restent inscrites dans la LERI.

La disposition de la LERI instituant la CTI comme commission décisionnelle devient sans objet et doit donc être abrogée. Une seule tâche nouvelle est prévue dans la LERI: l'encouragement de la relève scientifique moyennant l'octroi de bourses à des diplômés des hautes écoles présentant des aptitudes particulières. Cet encouragement est complémentaire de l'encouragement de la relève scientifique prévu par le FNS. Enfin, les dispositions de la LERI relatives au soutien de la création d'entreprises fondées sur la science, à la valorisation du savoir et au TST sont complétées par un dispositif de conseils. Celui-ci concerne notamment les mesures de soutien dans le domaine du «suivi» et du «conseil en innovation» (cf. ch. 1.2.2). Les modifications proposées de la LERI sont commentées au ch. 2.

<sup>11</sup> Les textes envoyés en consultation et le rapport sur les résultats de la consultation sont publiés sous [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédure de consultation terminées > 2015 > DEFR



## 1.2.2

### La structure de direction et l'attribution des tâches dans la nouvelle forme d'organisation

La nouvelle forme d'organisation doit d'une part répondre aux directives définies dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, et tenir compte d'autre part des exigences dont dépend un fonctionnement optimal de l'encouragement de l'innovation.

Par analogie au FNS, l'agence Innosuisse disposera de quatre organes: le conseil d'administration, la direction, le conseil de l'innovation et l'organe de révision. Chaque organe assume des fonctions et des attributions qui lui sont propres.

- Composé de 5 à 7 membres, le *conseil d'administration* est l'organe supérieur d'Innosuisse qui assume toutes les tâches inaliénables conformément au gouvernement d'entreprise de la Confédération. Il a notamment pour mission de veiller à la mise en œuvre des objectifs stratégiques du Conseil fédéral et de lui soumettre le rapport annuel sur leur réalisation. Il engage le directeur du secrétariat sous réserve d'approbation du Conseil fédéral, ainsi que les autres membres de la direction. Il nomme les membres du conseil de l'innovation et fixe leurs honoraires. Il surveille le conseil de l'innovation et la direction. Il peut créer un service de conformité chargé de le conseiller, ainsi que le conseil de l'innovation et la direction, en matière d'assurance qualité des décisions de subvention 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 leurs honoraires et les autres dispositions contractuelles.

- Organe opérationnel de l'agence, la *direction* assume la responsabilité principale de l'administration de l'agence et est donc l'interlocuteur pour l'ensemble des demandes d'encouragement. Il prépare les dossiers de décision et les transmet avec sa proposition au conseil de l'innovation pour évaluation et décision. La proposition se fonde sur l'examen des conditions formelles d'encouragement, mais non sur les aspects scientifiques et techniques du projet. Lorsque la décision du conseil de l'innovation diverge de sa propre proposition et que les deux parties ne parviennent pas à se mettre d'accord, la direction soumet les dossiers au conseil d'administration. La direction est compétente pour prendre les décisions concernant la promotion de l'information sur les programmes nationaux et internationaux et les modalités du dépôt de demandes.

Le *conseil de l'innovation*, composé de 25 membres au maximum, est l'organe scientifique en charge des décisions d'encouragement de l'innovation de l'agence. Il exerce donc les activités centrales de l'agence. Il évalue les demandes d'encouragement et décide de l'octroi de subventions ou de 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, il motive ses choix. 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.

- *L'organe de révision* contrôle les comptes annuels d'Innosuisse. Il vérifie sur la base du rapport annuel l'exécution d'une gestion des risques adaptée à Innosuisse ainsi que les informations sur le développement du personnel.

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

- Le conseil de l'innovation peut faire appel à des experts pour évaluer des demandes dans son domaine de tâches et pour accompagner les projets encouragés. 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 les honoraires des experts.
- L'agence prévoit une nouvelle approche pour les mesures en faveur de la création et du développement d'entreprises dont les activités sont basées sur la science et pour les mesures en faveur de la mise en valeur du savoir et du transfert du savoir et de la technologie. Le système actuel prévoit d'une part des rapports contractuels entre la CTI et les coaches et d'autre part – en vertu du règlement des contributions – un contrat de subvention entre la CTI et les jeunes entrepreneurs. Aux termes du projet de loi, l'agence n'attribuera plus le suivi des jeunes entrepreneurs et le conseil en innovation aux entreprises à des coaches et des conseillers prédéterminés, comme c'était le cas jusqu'à présent, mais elle versera aux jeunes entrepreneurs ou aux entreprises une contribution pour des services fournis par des prestataires qui se seront qualifiés dans une procédure de qualification simple que l'agence aura définie. L'agence tiendra un registre public des prestataires qualifiés. Les jeunes entrepreneurs et les entreprises souhaitant recourir à un suivi ou un conseil en innovation pourront librement choisir une personne dans cette liste et passer avec elle un contrat de droit privé. Coaches et conseillers ne seront donc pas liés à l'agence. L'agence définira les prestations qu'elle soutient dans un contrat de droit public avec le jeune entrepreneur ou l'entreprise ou les fixera par voie de décision dans les cas les plus simples, notamment dans celui des conseils en innovation. C'est dans le cadre de ces rapports contractuels ou décisions qu'Innosuisse effectuera le contrôle de qualité.

### **1.2.3 Gouvernance stratégique et financière**

En tant qu'établissement de droit public, Innosuisse sera pilotée au moyen d'objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral, comme le prévoit le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Ce type de gouvernance ne s'attache pas aux détails de la gestion mais s'opère, à l'instar du régime applicable au FNS, par l'intermédiaire d'objectifs et de priorités définis dans une perspective pluriannuelle ainsi que par l'allocation des moyens financiers correspondants. La mise en œuvre opérationnelle relève de la propre responsabilité d'Innosuisse. Le projet prévoit en outre que le Conseil fédéral prescrit 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. Le Conseil fédéral garantit de cette manière que les frais de fonctionnement de l'établissement de droit public ne dépasseront pas un certain niveau.

Le Conseil fédéral soumettra au Parlement un plafond de dépenses dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI). Le plafond de dépenses englobe l'enveloppe maximale destinée aux subventions qu'Innosuisse pourra allouer au cours de la période, ainsi que les fonds de fonctionnement de l'agence (art. 36, let. c, LERI). Les contributions annuelles (indemnités) versées à Innosuisse seront soumises à l'approbation du Parlement dans le message sur le budget de la Confédération.

Outre les indemnités versées par la Confédération, le projet prévoit la possibilité pour Innosuisse de recevoir des libéralités de tiers. Dans le contexte de l'approbation du rapport annuel, le Conseil fédéral décidera de l'affectation des bénéfices réalisés par l'agence. Il pourra affecter le bénéfice aux réserves pour autant qu'elles ne dépassent pas le plafond de 10 % applicable aux réserves constituées avec des contributions fédérales.

## **1.3 Appréciation de la solution proposée**

### **1.3.1 Avantages de la nouvelle forme d'organisation**

Les raisons qui motivent la transformation de la CTI en établissement de droit public sont exposées au ch. 1.1.4. La nouvelle forme d'organisation exposée aux ch. 1.2.2 et 1.2.3 présente de nombreux avantages qui permettent d'optimiser l'accomplissement des tâches.

- Les modalités d'organisation prévues permettent d'établir une *structure transparente* tout en *séparant clairement les tâches stratégiques et celles opérationnelles*.
- Une *surveillance indépendante* peut être assurée à la fois pour les décisions d'encouragement et pour le travail d'exécution qui s'y rapporte. De plus, 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. Les contrats régissant les divers rapports d'encouragement sont conclus par la direction. Les décisions relatives à l'encouragement des projets d'innovation sont rendues par la direction, ce qui lui permet de garantir que les décisions sont conformes aux conditions formelles de l'encouragement. La procédure de règlement des divergences entre la direction et le conseil de l'innovation, décrite au ch. 1.2.2, 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 suivi dans le domaine des mesures en faveur de la création et du développement d'entreprises basées sur la science et la nouvelle conception de l'activité de conseil en innovation dans le domaine de la mise en valeur du savoir et du TST. La nouvelle obligation faite à Innosuisse de coordonner son action avec les mesures d'encouragement déployées au niveau régional ou cantonal en faveur de l'entrepreneuriat et du TST conduira à accroître l'efficacité et l'efficience du système national d'encouragement de l'innovation. Cette coordination permettra aussi de dégager des synergies et de prévenir les redondances.
- En garantissant *une plus large autonomie* de l'agence, le nouveau système de gouvernance stratégique et financière répond à l'objectif visé par la motion Gutzwiller.
- L'alignement de la forme d'organisation sur celle du FNS permet une *meilleure coopération* entre les deux organes d'encouragement sous le signe de la complémentarité et facilitera la transition des projets de la recherche fondamentale à la recherche appliquée.
- Enfin la nouvelle forme juridique permettra à l'agence de *renforcer sa présence sur le plan international*. Innosuisse ne pourra toujours pas conclure d'accords de droit international public, mais, grâce à sa propre personnalité juridique, elle pourra, dans le cadre de ses tâches internationales, conclure en compétence propre des accords internationaux qui ne sont pas assimilables à des accords internationaux au sens du droit international public et qui ne lient qu'elle-même.

### **1.3.2 Avis exprimés en procédure de consultation et appréciation**

Les avis recueillis dans la procédure de consultation sont résumés dans le rapport sur les résultats de cette procédure<sup>12</sup>. Une large majorité d'intervenants ont approuvé les réglementations proposées. Les avis hostiles ou simplement critiques concernent essentiellement les aspects suivants.

#### **Nom de la nouvelle agence**

Certains participants à la consultation jugent qu'il serait plus opportun de conserver le nom bien connu de CTI, ou de l'associer au moins à la nouvelle appellation Innosuisse. En fait, le changement de nom est dicté par l'abandon du statut actuel. La nouvelle forme d'organisation n'aura plus rien à voir avec celle de la commission extraparlamentaire. Pour compenser rapidement le déficit de notoriété, une attention particulière devra être portée à la communication de la nouvelle agence.

#### **Changement de système dans le domaine du suivi et du conseil en innovation**

Nombre d'avis saluent le changement de système prévu dans le recours aux prestataires de service qualifiés dans le cadre des instruments d'encouragement du

<sup>12</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2015 > Chancellerie fédérale

suivi (« coaching ») et du conseil en innovation. Certains participants demeurent néanmoins critiques face aux changements proposés. Ils font valoir notamment que la nouvelle approche entraînera la mise en place d'un système plus compliqué que le système actuel, fondé sur un rapport contractuel unique, à savoir celui qui lie la CTI au coach. Cette manière de voir les choses ne correspond pourtant pas exactement au fonctionnement actuel. Le système actuel comprend à la fois un rapport contractuel entre la CTI le coach, et – conformément au règlement sur les subventions – un contrat de subvention entre la CTI et les jeunes entrepreneurs. Avec l'abandon des rapports contractuels entre la CTI et les coaches et conseillers en innovation et la création d'un registre de prestataires de services qualifiés, il est mis en place un système qui permettra une exécution souple et transparente.

### **Encouragement de la relève**

Le nouvel instrument d'encouragement de la relève est bien accueilli par une majorité de participants. Une minorité rejettent cette nouvelle tâche, notamment pour des considérations de coût. Certains participants demandent que l'octroi des bourses soit lié à la condition que les entreprises auprès desquels les boursiers accomplissent le programme, voire les boursiers eux-mêmes, assument la moitié des coûts, comme c'est la règle dans l'encouragement de projets d'innovation. Or, une telle règle ne serait pas adéquate du fait que l'encouragement de la relève constitue un instrument complémentaire des autres mesures d'Innosuisse.

### **Programmes thématiques**

Divers participants suggèrent qu'Innosuisse devrait se concentrer sur sa mission première qui est celle d'encourager des projets d'innovation. Il y aurait donc lieu de renoncer à l'exécution de programmes d'encouragement thématiques commandés par le Conseil fédéral. En fait, cette mission est prévue à l'art. 7, al. 3, LERI qui prévoit que le Conseil fédéral peut confier à Innosuisse l'exécution de programmes d'encouragement thématiques. On citera comme exemples concrets de tels programmes le plan d'action «Recherche énergétique suisse coordonnée» ainsi que les mesures spéciales de l'année 2011 contre les effets du franc fort. Ces exemples attestent l'importance de cet instrument.

### **Coordination des activités d'Innosuisse avec les mesures d'encouragement prises au niveau régional ou cantonal**

Divers participants, dont plusieurs cantons, ont pointé le fait que l'avant-projet ne faisait aucune référence aux systèmes d'innovation régionaux ni à la nécessaire coordination entre les systèmes d'innovation régionaux et nationaux. Ils demandent donc que l'activité de l'agence nationale pour l'encouragement de l'innovation soit coordonnée avec les systèmes d'innovation liés aux politiques régionales ainsi qu'aux activités cantonales et intercantionales dans le cadre de l'orientation stratégique des instruments d'encouragement. Suite aux nombreuses réactions sur cette question, le projet prévoit maintenant une obligation d'Innosuisse de coordonner ses activités avec les mesures prises au niveau régional ou cantonal. Par là, le projet étend l'obligation prévue à l'art. 40 LERI concernant la coordination entre les institutions chargées d'encourager la recherche et l'administration fédérale. Elle a pour but de contribuer à l'efficacité et à l'efficience de l'encouragement national de l'innovation.

## **Réglementation des organes**

La répartition des tâches entre les trois organes – conseil d’administration, direction et conseil de l’innovation – a été bien accueillie par une large majorité des participants. Les règles concernant les conditions de nomination au conseil d’administration et au conseil de l’innovation ont été revues sur la base des avis exprimés. La représentation de la science et de l’économie est maintenant mentionnée explicitement. Au lieu de la qualification scientifique, c’est la qualification en matière d’innovation fondée sur la science qui sera demandée. De plus, la disposition correspondante fait maintenant référence non seulement au lien avec la pratique dans l’économie, mais aussi à la pratique dans la société. Enfin, le projet prévoit que le mandat des membres du conseil d’administration et du conseil de l’innovation soit renouvelable une fois, au lieu de deux comme prévu dans l’avant-projet (sauf en ce qui concerne le président du conseil d’administration). Plusieurs participants à la consultation avaient en effet pointé le risque qu’une période d’activité de 12 ans ne conduise à scléroser le système. Certains participants demandent en outre des dispositions sur les principaux paramètres de la structure d’organisation et de la composition du conseil de l’innovation de même que sur les grandes lignes de la procédure de nomination des experts. Or, compléter le projet en ce sens reviendrait à le détailler exagérément, compte tenu de l’échelon normatif concerné (en l’occurrence : la loi). Il appartiendra au conseil d’administration de faire figurer ces règles dans le règlement d’organisation.

## **Constitution de réserves**

Plusieurs participants estiment trop faible le volume des réserves qu’Innosuisse serait autorisée à constituer. Certains milieux économiques jugent que le Conseil fédéral devrait au moins avoir la compétence d’agir avec plus de souplesse en situation extraordinaire comme par ex. face aux problèmes actuels liés au franc fort. En fait, c’est au Parlement qu’il appartient d’apprécier si une situation mérite d’être considérée comme extraordinaire, de prendre les mesures qui s’imposent et d’allouer des financements supplémentaires.

## **Réglementations en matière de propriété intellectuelle**

Plusieurs participants à la consultation rejettent la disposition prévoyant qu’Innosuisse puisse, dans l’ordonnance sur les contributions, déterminer les droits de propriété intellectuelle et les droits d’utilisation pour les projets d’innovation. Ils argumentent que c’est aux partenaires de projet de conclure ce type d’arrangements. Certains participants estiment qu’il ne faut pas toucher à la règle prévue à l’art. 41 de l’ordonnance du 29 novembre 2013 sur l’encouragement de la recherche et de l’innovation (O-LERI)<sup>13</sup>. Etant donné que l’agence restera dans le champ d’application de la LERI et de l’O-LERI, cette règle peut être maintenue dans l’O-LERI. La pratique actuelle sera ainsi reconduite.

## **Restitution des fonds d’encouragement et participation au bénéfice**

Nombre de participants, dont plusieurs cantons et organisations du monde de la formation et de l’économie, ont demandé que soient biffées les dispositions prévoyant qu’Innosuisse puisse demander la restitution des fonds d’encouragement en cas d’exploitation commerciale des résultats des projets d’innovation, et être

<sup>13</sup> RS 420.11

associée au bénéfice réalisé par les partenaires de la mise en valeur. Seuls quelques avis se sont expressément prononcés en faveur de ces possibilités. Les voix critiques pointent essentiellement le fait qu'une obligation de restituer des fonds à Innosuisse en fonction de la réussite du projet entraînerait une insécurité du droit, créerait de fausses incitations et serait donc contre-productive dans le contexte de la mise en valeur de l'innovation. Pour tenir compte de ces objections, la disposition visée a été supprimée.

## **Prestations commerciales**

Nombre de participants à la consultation ont émis un avis critique sur la possibilité donnée à Innosuisse dans l'avant-projet de fournir des prestations commerciales. A leurs yeux, non seulement Innosuisse ne devait pas concurrencer d'autres prestataires, mais ils craignaient que la mise à profit de cette possibilité ne se fasse au détriment de la mission principale de l'agence. En conséquence, la disposition a été supprimée dans le projet.

### **1.4 Adéquation des moyens requis**

Le projet prévoit une seule tâche nouvelle, à savoir l'encouragement de la relève par Innosuisse. Cette tâche est une mesure importante pour lutter contre la pénurie de main d'œuvre qualifiée. La charge financière est proportionnée à l'enjeu de la mesure. D'autres informations sur les conséquences financières sont données au ch. 3.1.

### **1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Une comparaison directe des systèmes d'encouragement et de leurs fondements légaux s'avère difficile en raison de la disparité des systèmes politiques, des niveaux politiques concernés dans les différents pays et des régimes d'organisation et de compétences qui en découlent<sup>14</sup>. De ce fait, les considérations qui suivent se concentrent sur les organisations d'encouragement de Suède et de Finlande. Ces deux pays se signalent comme la Suisse par de fortes performances d'innovation et font partie, outre le Danemark et l'Allemagne, des «champions de l'innovation» en Europe selon l'Innovation Union Scoreboard 2015 de la Commission européenne<sup>15</sup>. En outre, ces deux pays peuvent aisément être comparés avec la Suisse en raison du nombre de leurs habitants, de la force de leur économie et de leur orientation vers l'exportation<sup>16</sup>. Tant en Suède qu'en Finlande, les agences d'encouragement sont des entités autonomes qui mettent en œuvre les décisions du parlement et du gouvernement. Elles sont rattachées à un ministère qui exerce la surveillance et rendent compte annuellement à leur ministère de tutelle de leurs activités, de leurs résultats et de leurs dépenses. Sur la base des informations fournies, ces deux

<sup>14</sup> Message du 9 novembre 2011 relatif à la révision totale de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (FF 2011 8089).

<sup>15</sup> European Commission (2015): Innovation Union Scoreboard 2015. Bruxelles: Union Européenne, 31.

<sup>16</sup> Cf. OCDE (2014): Panorama des comptes nationaux 2014, Publications de l'OCDE.

agences peuvent se voir assigner par le gouvernement de nouvelles directives et de nouveaux moyens financiers pour l'année à venir.

## **Suède**

La Suède dispose de plusieurs agences publiques d'encouragement de l'innovation. La plus importante est la «Swedish Agency for Innovation Systems», plus connue sous l'abréviation VINNOVA. Disposant de 200 collaborateurs et d'un budget d'environ 300 millions de francs (2,7 milliards de couronnes suédoises) en 2013, cette agence est responsable de l'encouragement du développement durable au moyen du financement de la recherche et du développement dans les domaines de la technologie, des transports, des communications et du travail. VINNOVA dispose d'une large palette d'instruments d'encouragement de l'innovation qui sont très semblables à ceux de la CTI. Cependant, par rapport à la CTI, VINNOVA assume une plus large part de tâches dans le domaine international: elle est notamment responsable de la mise en œuvre des programmes-cadres de l'UE, d'EUREKA, de COST et des initiatives multilatérales d'ERA-NET.

VINNOVA dispose d'un conseil d'administration qui porte la responsabilité de la mise en œuvre des priorités stratégiques. Le directeur est responsable, avec son groupe de direction, de la mise en œuvre opérationnelle de l'encouragement de l'innovation. Pour l'évaluation des demandes de crédits d'encouragement, VINNOVA fait appel à des experts externes provenant de centres de recherche et d'entreprises qui ont été sélectionnés dans le contexte des différents programmes d'encouragement.

Les objectifs et les tâches de VINNOVA sont définis dans le projet de loi sur la recherche et l'innovation («Research and Innovation Bill»), un instrument de planification et de pilotage établi par le Ministère de l'éducation et de la recherche conjointement avec d'autres ministères et différentes agences d'encouragement. VINNOVA est explicitement associée à la préparation de ce projet de façon à développer la politique de l'innovation et à présenter des propositions concrètes pour les programmes d'encouragement de l'innovation. Le projet de loi sur la recherche et l'innovation donne un aperçu du système d'innovation, fixe les priorités de la recherche et de l'innovation et constitue le texte sur lequel s'est mis d'accord le gouvernement. Sur cette base, le parlement suédois valide la répartition et la structure des dépenses publiques dans la recherche et l'innovation pour les quatre années suivantes. Les règles adoptées sont cependant d'ordre assez général. Par ex., seul un quart du budget de VINNOVA est affecté à des tâches spécifiques définies en détail; la majeure partie du budget est à la disposition pour différentes initiatives. VINNOVA peut aussi mettre sur pied des mesures et des programmes de son propre chef.

VINNOVA est placée sous la surveillance du Ministère de l'entreprise, de l'énergie et des communications. Ce dernier nomme les sept membres du conseil d'administration, le directeur et les membres de la direction. Ceux-ci sont conjointement chargés de rendre compte au gouvernement de la réalisation des objectifs. On peut signaler ici la particularité suédoise de la «ministerial rule», qui interdit aux ministres d'interférer avec les travaux en cours des agences gouvernementales: celles-ci décident souverainement de la manière dont elles appliquent la loi ou de la suite à donner à une affaire. Dans l'ensemble, VINNOVA



est donc assez largement autonome dans la fixation de ses priorités concernant le budget, le contenu des programmes et les décisions d'encouragement<sup>17</sup>.

## Finlande

C'est principalement l'agence gouvernementale de l'innovation TEKES qui en Finlande assume l'encouragement de l'innovation. Comptant quelque 300 collaborateurs et dotée d'un budget de 700 millions de francs en 2013, TEKES est en effet dans ce pays le plus important établissement public de financement de la recherche et du développement<sup>18</sup>. TEKES finance des projets d'innovation de l'industrie et d'organisations de recherche avec une focalisation particulière sur des projets innovants à risque. Les programmes thématiques en faveur de l'économie et de la société constituent traditionnellement à cet égard un instrument important pour piloter la répartition des fonds et mettre en réseau les acteurs de l'innovation. TEKES assume en outre des tâches dans le domaine international et s'engage notamment dans les programmes-cadres de l'UE, EUREKA et COST, ainsi que dans des coopérations bilatérales.

Chez TEKES, c'est le conseil d'administration qui assume la responsabilité des directives stratégiques. Le directeur porte, conjointement avec le groupe de direction, la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle de l'encouragement de l'innovation. Ce sont des collaborateurs internes de TEKES qui assurent l'évaluation des demandes de crédits d'encouragement<sup>19</sup>. TEKES est placé sous la surveillance du Ministère de l'emploi et de l'économie. Le directeur et les sept à neuf membres du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement. Le parlement finlandais fixe annuellement le budget de TEKES. Le parlement et le gouvernement donnent conjointement les lignes directrices générales de la politique de l'innovation tandis que le Ministère de l'emploi et de l'économie prépare et coordonne les décisions. Dans le cadre de son rapport annuel, TEKES négocie avec le Ministère de l'emploi et de l'économie ses tâches et les objectifs à atteindre, qui sont arrêtés résultant dans une convention de résultats. TEKES influence ainsi fortement sur la définition de sa stratégie, sur sa mise en œuvre ainsi que sur la politique de l'innovation de la Finlande<sup>20</sup>.

La structure organisationnelle d'Innosuisse présente plusieurs similitudes avec celles des agences d'encouragement des pionniers de l'innovation que sont la Suède et la Finlande, à commencer par la séparation entre les tâches stratégiques et les tâches opérationnelles. Par ailleurs, Innosuisse dispose, à l'intérieur du cadre fixé par le parlement et par le Conseil fédéral (plafond de dépenses, objectifs stratégiques du

17 Niklasson, Brigitta. (2011): Sweden. In: Verhoest, Koen / Van Thiel, Sandra / Bouckaert, Geert / Lægreid, Per (Hrsg.): *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Communiqué de Londres 245.

18 Hyytinen, Kirsi / Kivisaari, Sirkku / Lehtoranta, Olavi / Lima Toivanen, Maria / Loikkanen, Torsti / Lyytinen, Tatu / Oksanen, Juha / Rilla, Nina / Van der Have, Robert (2012): *Funder, activator, networker, investor... Exploring Roles of Tekes in Fuelling Finnish Innovation*. Helsinki: Tekes Review 289/2012.

19 Biegelbauer, P. & Palfinger, T. (2013): *Auswahlverfahren von Forschungsförderungsorganisationen im internationalen Vergleich (FOR-AUS)*. Endbericht. AIT-F&PD-Report. F&PD-Report, Vol. 76, Wien: Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie.

20 Van der Veen, G.; Arnold, E.; Boekholt, P.; Deuten, J.; Horvath, A.; Stern, P. and James Sroyan (2012): *Evaluation of Tekes. Final Report*. Helsinki: Ministry of Employment and Economy

Conseil fédéral), d'un degré d'autonomie relativement élevé, comparable à ceux de VINNOVA et de TEKES. Le mode de fonctionnement d'Innosuisse est néanmoins plus proche du modèle suédois, qui dispose lui aussi d'un horizon de planification de quatre ans. Innosuisse et INNOVA se ressemblent aussi dans le mode d'évaluation qui fait appel à des experts externes issus de l'économie et de la recherche.

## **1.6 Mise en œuvre**

Le projet obligera à adapter certaines dispositions de l'O-LERI, puisque celle-ci se fonde sur la LERI. Des modifications devront également être apportées à l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)<sup>21</sup> et à l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche<sup>22</sup>.

L'exécution du projet dans la pratique appartiendra en premier lieu à Innosuisse en tant qu'entité succédant à l'actuelle CTI. L'agence réglera les dispositions d'exécution dans ses ordonnances et règlements, dont l'édition relève majoritairement de sa compétence en vertu du projet (certains de ces actes d'exécution devant être adoptés par le Conseil fédéral). La délégation de compétences législatives est commentée au ch. 5.6.

## **1.7 Classement d'interventions parlementaires**

Par le présent message, le Conseil fédéral propose de classer la motion du conseiller aux Etats Felix Gutzwiller «Commission pour la technologie et l'innovation. Encouragement durable» du 22 novembre 2011 (11.4136). Cette motion demande au Conseil fédéral de présenter au Parlement une nouvelle stratégie de financement des activités d'encouragement de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). La transformation de la commission décisionnelle CTI en un établissement de droit public permet d'atteindre pleinement l'objectif visé par la motion (cf. ch. 1.1.4).

## **2 Commentaire des dispositions**

### *Préambule*

L'art. 64, al. 1, Cst. dote la Confédération de la compétence de promouvoir la recherche scientifique et l'innovation.

### *Titre, titre court et abréviation*

Le titre de la loi contient la désignation de l'établissement, également indiquée en toutes lettres à l'art. 1, al. 6. En plus du titre complet, la loi a également un titre court, conçu à partir de l'abréviation du nom de l'établissement, «Innosuisse», elle

<sup>21</sup> RS 172.010.1

<sup>22</sup> RS 172.216.1

aussi indiquée à l'art. 1, al. 6. Le sigle de la loi, «LASEI», est construit à partir de son titre.

## **Section 1**      **Agence et but** (art. 1 et 2)

### *Art. 1*      *Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation*

Cette disposition constitue la base légale qui confère à l'agence la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Cette forme d'organisation répond aux principes affirmés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise pour les unités administratives externalisées<sup>23</sup>. L'agence tient sa propre comptabilité. Comme l'agence fait partie de l'administration fédérale décentralisée, sa comptabilité est prise en compte dans l'examen du compte d'Etat selon le principe de la consolidation globale (art. 55, al. 1, let. c, LFC).

### *Art. 2*      *But*

Le but fixé à l'al. 1 constitue la base de la définition des tâches d'Innosuisse prévue à l'art. 3 (*al. 2*). Ces dernières, avec le but et les différentes dispositions légales, constituent la base sur laquelle sont formulés les objectifs de la Confédération pour chaque période de quatre ans (voir ci-après les commentaires relatifs à l'art. 24). En tant qu'organe de recherche au sens de l'art. 4 LERI, Innosuisse reste soumise à cette loi et est tenu d'observer dans l'accomplissement de ses tâches les principes fondamentaux prévus à l'art. 6 LERI, et notamment l'objectif d'un développement durable de la société, de l'économie et de l'environnement. Innosuisse veille en outre, à travers l'encouragement de l'innovation, à contribuer à la compétitivité, à la valeur ajoutée et à l'emploi en Suisse.

## **Section 2**      **Tâches et collaboration** (art. 3 et 4)

### *Art. 3*      *Tâches*

Le texte en vigueur de la LERI désigne l'actuelle CTI comme étant l'organe d'encouragement de la Confédération pour 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 l'agence (*al. 1*). Dans le but de favoriser une approche plus souple et tournée vers l'avenir de l'innovation fondée sur la science, aucune discipline n'est toutefois mentionnée.

Les tâches de l'agence sont décrites aux *al. 2 à 7*. Le conseil d'administration les précisera dans son ordonnance sur les contributions, qu'il soumettra au Conseil fédéral pour approbation (art. 7, al. 1, let. e).

L'*al. 2* renvoie aux tâches de la Confédération dans le domaine de l'encouragement de l'innovation fixées par la LERI et transmises à l'agence. Ce système appelle plusieurs modifications de la LERI.

<sup>23</sup> FF 2006 7799

Premièrement, une nouvelle tâche de la Confédération est ajoutée à l'art. 18 LERI. La possibilité doit être donnée à la Confédération d'encourager la relève en matière d'innovation à travers des bourses. D'autre part, l'art. 19 sur l'encouragement des projets d'innovation et l'art. 20 LERI sur les mesures de soutien dans le domaine de l'entrepreneuriat et de la mise en valeur du savoir et du transfert de savoir et de technologie précèdent désormais que l'organe compétent est « Innosuisse », et non plus « la Confédération ». L'actuel art. 21 LERI sur l'institution de la CTI devenant sans objet, il est remplacé par des précisions concernant les mesures de soutien prévues à l'art. 20 LERI. L'art. 22 de cette loi affirme la nouvelle compétence d'Innosuisse en matière d'encouragement de la relève. L'actuel art. 23 LERI concernant les règlements de la CTI est remplacé par une disposition concernant la compensation des coûts de recherche indirects (*overhead*). La réglementation concernant ces coûts, telle qu'elle a été prévue à l'art. 24 dans le cadre de la révision totale de la LERI, n'est pas encore entrée en vigueur à ce jour. Dans l'intervalle, la réglementation antérieure à la révision totale de la LERI, selon laquelle la CTI peut allouer des contributions aux coûts de recherche indirects, reste applicable jusqu'à fin 2016. Les modifications prévues rendent également sans objet l'actuel art. 24 LERI, qui définit les tâches de la CTI, notamment par renvoi à l'art. 18. L'art. 24 est remplacé par une disposition prévoyant l'applicabilité de la loi sur les subventions (LSu)<sup>24</sup> à l'encouragement de l'innovation par Innosuisse.

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

Au surplus, les modifications de la LERI – concernant notamment l'art. 22 sur l'encouragement de la relève et la précision apportée à l'art. 21 au sujet des mesures de soutien prévues à l'art. 20 – sont commentées dans la partie relative à l'annexe du p-LASEI.

L'al. 3 se fonde sur le contenu de l'actuel art. 24, al. 4, en relation 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. Cette disposition est adaptée dans la mesure où la compétence de l'agence pour l'exécution de cette tâche se fonde sur le droit national et ne découle plus des accords internationaux conclus.

L'al. 4 correspond au contenu de l'actuel art. 24, al. 6, LERI.

L'al. 6 précise l'art. 7, al. 3, LERI, selon lequel le Conseil fédéral peut charger l'agence d'exécuter des programmes d'encouragement thématiques. Constituent notamment de tels programmes: le plan d'action «Recherche énergétique suisse coordonnée», les mesures spéciales pour lutter contre le franc fort de 2011, ainsi que le programme spécial «Bridge» d'accélération du transfert des résultats de la recherche et de leur application, prévu dans le message FRI 2017–2020 et devant être mis en œuvre conjointement avec le FNS.

L'obligation de coordination prévu à l'al. 7 se fonde sur l'art. 40, al. 3, LERI, selon lequel les organes d'encouragement et l'administration fédérale doivent coordonner leurs activités dans le domaine de l'encouragement de l'innovation. L'al. 7 étend

<sup>24</sup> RS 616.1

expressément l'obligation de coordination de l'agence prévue par l'art. 40 LERI, en prévoyant une obligation de coordination avec les mesures d'encouragement prises au niveau régional ou cantonal. Cette obligation – notamment en matière de création et de développement d'entreprises fondées sur la science ainsi que de transfert de savoir et de technologie – permet d'accroître l'efficacité du système national d'encouragement de l'innovation. Il permet en particulier de créer des synergies et de prévenir les redondances. A ce jour, le SECO et la CTI, notamment, ont déjà mis en place une collaboration étroite sur les plans stratégique et opérationnel. La nouvelle conception du soutien à l'innovation et au TST, selon laquelle la CTI n'épaule plus les anciens consortiums TST régionaux, s'inscrit également dans ce contexte. Le SECO et la CTI ont depuis une approche complémentaire, selon laquelle la CTI se concentre sur le soutien national et scientifique au TST et aux *start-up*, alors que la nouvelle politique régionale (NPR) promeut l'innovation dans son ensemble au niveau régional. L'inscription dans la loi d'une obligation de coordination permet de confirmer la voie adoptée et de renforcer la concertation des acteurs pour l'encouragement de l'innovation dans les PME. La coordination des prestations régionales, cantonales, nationales et internationales destinées aux PME est simplifiée et les effets combinés des mesures d'encouragement renforcés.

En tant qu'organe de recherche, l'agence reste soumise à la LERI, et notamment aux dispositions relatives au système d'encouragement de la recherche et de l'innovation, ainsi qu'à celles relatives aux principes et à la planification, la coordination et la collaboration. C'est pourquoi, dans l'exercice de ses activités, l'agence se tiendra notamment aux objectifs concernant le développement durable de la société, de l'économie et de l'environnement fixés à l'art. 6 LERI et veillera, dans le cadre de l'encouragement qu'elle fournit, à contribuer à la compétitivité, à la valeur ajoutée et à l'emploi en Suisse.

#### *Art. 4                    Coopération et participation à des entités juridiques*

Affirmée à 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 est reprise de l'actuel art. 24, al. 5, LERI, dont le projet prévoit l'abrogation (voir le commentaire relatif à l'art. 24 p-LERI, en annexe du p-LASEI). Cette disposition confère à l'agence 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 par ex. des autorités publiques. En tant que corporation de droit public dotée de sa propre personnalité juridique, l'agence doit pouvoir conclure elle-même et dans l'exercice de ses propres compétences des accords dans le cadre d'instruments d'encouragement internationaux, comme par ex. les ERA-NET (voir ch. 1.1.2).

L'al. 2 confère à l'agence la possibilité de participer à des entités juridiques à but non lucratif, exclusivement. Les participations autorisées doivent répondre aux exigences formulées dans les objectifs stratégiques.

### **Section 3                    Organisation (art. 5 à 9)**

Art. 5                    *Organes*

L'agence dispose des organes courants des unités fédérales indépendantes, à savoir le conseil d'administration (art. 6 et 7), la direction (art. 8) et l'organe de révision (art. 11). La mise en place du conseil de l'innovation (art. 9 et 10) comme organe supplémentaire découle de la mission de l'agence consistant à promouvoir au plus haut niveau l'innovation basée sur la science. Le conseil de l'innovation est doté de compétences décisionnelles et constitue un organe clé de l'agence.

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

Art. 6                    *Conseil d'administration: statut, nomination, organisation et liens d'intérêts*

Les dispositions sont basées pour l'essentiel sur les dispositions généralement applicables aux établissements de droit public.

Seules les personnes disposant d'une solide expertise dans le domaine de l'innovation sont éligibles au conseil d'administration (*al. 1*). Ses membres doivent être choisis notamment parmi les personnalités ayant fait leurs preuves dans le domaine de la recherche appliquée à haute intensité technologique et tourné vers l'économie. Les différents types de hautes écoles doivent être représentés de façon adéquate.

La réglementation prévue accorde au Conseil fédéral la possibilité de renouveler une fois le mandat des membres du conseil. Dans l'intérêt de la continuité, il peut reconduire deux fois le président dans sa fonction.

L'*al. 3* prévoit en outre l'obligation pour les candidats de signaler leurs intérêts. Par ailleurs, l'agence est soumise aux dispositions sur la récusation de la loi sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>25</sup>.

Le devoir de diligence dans l'accomplissement des tâches et des obligations est prévu à l'*al. 4*, ainsi que l'obligation de signaler les liens d'intérêt.

Le danger d'un conflit d'intérêts au sens de l'*al. 4* peut aussi apparaître dans le contexte d'un passage au secteur privé. Des clauses contractuelles (par ex. des délais de carence) permettent au besoin de prévenir les risques de conflit d'intérêts.

Les membres que le Conseil fédéral aura nommés au conseil d'administration sont liés à l'agence par un contrat de droit public (*al. 6*). A titre subsidiaire, les dispositions du code des obligations<sup>26</sup> relatives aux contrats sont applicables. Les honoraires et les autres conditions contractuelles sont régis par l'art. 6a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>27</sup> et sur les textes d'application correspondants, notamment l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres<sup>28</sup>. Des délais de carence peuvent être prévus pour éviter les conflits d'intérêts. Ils sont mentionnés dans le rapport annuel au Conseil fédéral et à la délégation des finances des Chambres fédérales sur le salaire des cadres. L'ordonnance sur le salaire des cadres contient entre autres des dispositions sur la représentation équilibrée des langues nationales au conseil d'administration. A l'exception de l'art. 6a, la LPers ne s'applique pas aux membres du Conseil

<sup>25</sup> RS 172.021

<sup>26</sup> RS 220

<sup>27</sup> RS 172.220.1

<sup>28</sup> RS 172.220.12

d'administration. Le Conseil fédéral a par ailleurs émis des directives sur la représentation des sexes. Les membres du conseil d'administration doivent en outre être assurés sur le plan de la prévoyance professionnelle, s'ils sont soumis à la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)<sup>29</sup>.

Le conseil d'administration répond envers le Conseil fédéral de la compatibilité entre les liens d'intérêt acquis par ses membres après leur nomination et la fonction que ceux-ci occupent au sein de l'agence. Le conseil d'administration exerce une surveillance et une évaluation constantes des liens d'intérêt de ses membres. Si certains d'entre eux sont incompatibles avec la qualité de membre du conseil d'administration et que le membre refuse de s'en défaire, le conseil d'administration doit proposer au Conseil fédéral la révocation du membre concerné (*al. 7*). Le Conseil fédéral peut en outre résilier le mandat pour de justes motifs de sa propre initiative.

L'*al. 8* prévoit que les membres du conseil d'administration sont tenus au secret de fonction. Le règlement d'organisation prévoit la possibilité de les délier de ce secret, notamment si un membre doit être entendu dans le cadre d'une procédure judiciaire. Les membres ne peuvent s'exprimer sur des éléments couverts par le secret de fonction qu'avec l'accord écrit préalable de l'agence.

#### *Art. 7 Conseil d'administration: tâches*

L'*al. 1* énumère d'une part les tâches usuelles d'un conseil d'administration. Ainsi, le conseil d'administration édicte notamment le règlement d'organisation (*let. a*) dans lequel il définit l'organisation des organes, ainsi que la procédure de nomination des experts au sens de l'art. 10, al. 2. Il peut également prévoir l'organisation du conseil de l'innovation en domaines dotés de compétences décisionnelles. De telles dispositions doivent figurer dans le règlement d'organisation, afin d'éviter une surréglementation à l'échelon de la loi.

D'autre part, l'*al. 1* précise les tâches découlant de la mission et de l'organisation particulières de l'agence. Parmi celles-ci figure notamment l'édition d'une ordonnance sur les contributions qui définit les instruments d'encouragement de l'agence et les conditions d'octroi des contributions (*let. e*).

Selon la *let. h*, le conseil d'administration soumet sa décision concernant la conclusion ou la fin du contrat de travail du directeur au Conseil fédéral pour approbation.

En outre, le conseil d'administration est responsable de la nomination des membres du conseil de l'innovation ainsi que de la nomination des experts proposés par ce dernier (*let. j*). Le contrat entre les experts et l'agence relèvera du droit public.

Le conseil d'administration édictera une ordonnance fixant les honoraires des membres du conseil de l'innovation et l'indemnisation des experts travaillant pour ce dernier (*let. k*). Il se référera à l'ordonnance sur les salaires des cadres en ce qui concerne les honoraires, et aux tarifs en vigueur dans les commissions extraparlimentaires, régis par l'OLOGA, pour ce qui est de l'indemnisation des experts. Cette ordonnance est soumise au Conseil fédéral pour approbation.

<sup>29</sup> RS 831.40

Enfin, en vertu de la *let. q*, il incombe au conseil d'administration de définir la politique de communication de l'agence dans son entier.

L'*al. 2* confère expressément au conseil d'administration la possibilité d'établir un service chargé de l'observation des normes (*compliance*). Ce dernier conseille le conseil d'administration, le conseil de l'innovation et la direction de façon à garantir la qualité des décisions d'encouragement et la légalité de leur exécution.

#### *Art. 8 Direction et secrétariat*

La direction, avec à sa tête un directeur, est dotée de compétences décisionnelles et chargée d'activités de soutien sur le plan opérationnel (*al. 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 aider sur les plans technique et formel dans l'élaboration de leurs demandes de soutien (*let. b*). La tâche prévue à l'*art. 3, al. 4*, n'est pas nouvelle, dans la mesure où elle est déjà dévolue à l'actuelle CTI par l'*art. 24, al. 6, LERI*. Dans le cadre de l'encouragement, l'agence peut également mener elle-même des activités d'information lorsque cela semble opportun.

Elle a en outre pour tâche de préparer les dossiers dans lesquels le conseil de l'innovation doit rendre une décision. Dans ce cadre, elle examine les demandes d'encouragement sous l'angle formel sur la base des bases légales applicables, sans se prononcer sur les aspects scientifiques. Suite à cet examen et en tenant compte des moyens à disposition, elle soumet au conseil de l'innovation ses propositions. Si la décision du conseil de l'innovation s'en écarte, les deux parties tentent d'éliminer leurs divergences. En cas d'échec, ce qui devrait rester exceptionnel, elle soumet l'affaire au conseil d'administration, qui, en sa qualité d'organe supérieur, tranche au nom de l'agence (*let. c et d*). Dans la mesure où la direction ne procède pas à un examen du contenu scientifique des demandes et ne peut en conséquence formuler de proposition sur ce plan, le conseil de l'innovation est le seul organe de l'agence investi du pouvoir de décision sur les conditions principales d'octroi des aides – les aspects scientifiques et touchant à l'innovation – ainsi que sur la viabilité des projets. La vérification interne des décisions prévue ici est nouvelle et ne serait pas possible dans le cadre du statut de commission décisionnelle de la CTI. On notera par ailleurs que la compétence prévue à la *let. c* constitue une règle d'application spéciale de la *let. f*, qui dispose de façon 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 loi ne confie pas à un autre organe (*let. i*).

Les autres modalités de l'organisation et les procédures de travail sont fixés dans le règlement d'organisation.

#### *Art. 9 Conseil de l'innovation: statut, nomination, organisation et liens d'intérêts*

Le conseil de l'innovation est l'organe spécialisé de l'agence chargé des tâches visées à l'*al. 10 (al. 1)*.



Les membres du Conseil de l'innovation exercent leur activité en système de milice. Comprenant au maximum 25 membres, le conseil de l'innovation compte 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 – travaillant également selon le système de milice – auxquels il peut faire appel en vertu de l'art. 10, al. 2. L'objectif visé est de parvenir à un accomplissement efficace et adéquat des tâches. En tant qu'organe, le conseil de l'innovation est soumis aux mêmes dispositions sur la représentation équilibrée des langues et des sexes que celles qui régissent la composition du conseil d'administration. Le conseil d'administration doit viser une telle composition lors de la nomination des membres du conseil de l'innovation. Il doit également tenir compte des différents types de hautes écoles. Pour le choix des membres du conseil de l'innovation et des experts au sens de l'art. 10, al. 2, il est tenu compte de la nécessité d'assurer la coordination et les transferts scientifiques avec les activités de la Confédération dans le domaine de l'innovation.

Le parcours nécessaire pour être nommé au conseil de l'innovation doit s'inscrire dans le contexte de la définition de l'innovation fondée sur la science visé à l'art. 2, let. b, LERI.

Le mandat peut être renouvelé une fois, mais il n'existe aucun droit au renouvellement (*al. 4*).

Comme pour le conseil d'administration, les candidats doivent signaler leurs liens d'intérêt avant leur nomination (*al. 5*).

Le conseil d'administration peut prévoir dans le règlement d'organisation une subdivision du conseil de l'innovation en domaines d'encouragement dotés de pouvoirs de décision, par analogie avec les dispositions de la LERI pour l'actuelle CTI.

Le devoir de diligence est prévu à l'*al. 6*, ainsi que l'obligation de signaler les liens d'intérêt.

L'obligation de signaler les changements qui affectent leur liens d'intérêt vaut aussi pour les membres du conseil de l'innovation (*al. 7*). Les liens d'intérêt existants doivent être mentionnés dans le rapport de gestion adressé au Conseil fédéral.

Les membres du conseil de l'innovation sont tenus au secret de fonction (*al. 8*). Tout comme les membres du conseil d'administration, sauf avec l'accord de l'agence et dans le cadre d'une procédure judiciaire, ils ont interdiction de s'exprimer sur les faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Les conditions de levée du secret sont définies dans le règlement d'organisation.

#### *Art. 10 Conseil de l'innovation: tâches*

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. 1, let. a*).

Afin d'assurer un engagement optimal des crédits d'encouragement, le conseil de l'innovation accompagne l'exécution des activités prévues à la let. a (*let. b*). Les compétences réunies au sein du conseil de l'innovation sont nécessaires pour mener à bien cette tâche.

La *let. c* renvoie à une disposition introduite par le présent projet qui apporte des précisions dans le domaine des mesures de soutien visées par l'art. 21 LERI (voir ci-après le commentaire concernant l'art. 21 p-LEI en annexe du p-LASEI).

La stratégie et les instruments d'encouragement élaborés par le conseil de l'innovation (*let. d*) constituent les bases à partir desquelles le conseil d'administration édicte l'ordonnance sur les contributions.

La délégation opérée par la *let. f* donne au conseil d'innovation la compétence d'édicter des dispositions d'exécution concernant les coûts imputables pour le calcul de la contribution pour chaque instrument d'encouragement, et concernant les exigences applicables au dépôt des demandes. Cela évite d'avoir à faire figurer les nombreuses règles correspondantes dans l'ordonnance sur les contributions et de l'alourdir inutilement. Les dispositions relatives aux subventions doivent toutefois figurer dans l'ordonnance sur les contributions.

Enfin, le conseil de l'innovation peut solliciter l'appui des experts nommés par le conseil d'administration. L'obligation de signaler les intérêts s'applique également dans le cadre de la nomination des experts. Le conseil de l'innovation les engage pour l'évaluation des demandes et pour l'accompagnement des travaux des projets soutenus (*al. 2*). Ce pool d'experts offre à l'agence la possibilité de recourir de manière souple aux compétences indispensables dans le domaine couvert par le conseil de l'innovation. La réglementation des honoraires du conseil de l'innovation et l'indemnisation du pool d'experts sont commentées dans les explications relatives à l'art. 7. Comme les membres du conseil d'administration, les membres du conseil de l'innovation et les experts doivent par ailleurs être assurés sur le plan de la prévoyance professionnelle, s'ils relèvent de la LPP. En ce qui concerne l'obligation des experts de signaler les changements qui affectent leurs liens d'intérêt, ainsi que le secret de fonction, l'*al. 2* renvoie aux dispositions applicables aux membres du conseil de l'innovation.

D'autres dispositions organisationnelles sont prévues dans le règlement d'organisation, qui définit notamment le mandat qui unit les experts et l'agence.

La bonne coordination qui existe aujourd'hui entre la CTI et les services fédéraux actifs dans le champ de l'innovation sera poursuivie dans le cadre d'Innosuisse.

#### *Art. 11            Organe de révision*

L'agence tient sa propre comptabilité. Il faut donc prévoir un organe de révision (*al. 1*).

Le renvoi aux dispositions du droit de la société anonyme est de nature dynamique (*al. 2*).

En dérogation au droit de la société anonyme, pour les établissements, il y a lieu de réviser à la fois les comptes annuels et certains points du rapport annuel. L'organe de révision l'examine et rend un rapport sur les deux points suivants: la mise en place d'une gestion des risques appropriée, et les contradictions qui pourraient apparaître dans les informations sur le développement du personnel. La loi confie ainsi une tâche supplémentaire à l'organe de révision.

## **Section 4            Personnel (art. 12 et 13)**

### *Art. 12            Conditions d'engagement*

Selon le rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise (mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national)<sup>30</sup>, un statut du personnel relevant du droit public s'inscrivant dans le cadre de la LPers doit être prévu pour les unités devenues autonomes qui fournissent des prestations de services qu'elles sont seules à pouvoir réaliser. L'agence entre dans cette catégorie. La LPers et l'ordonnance-cadre relative à la loi sur le personnel de la Confédération<sup>31</sup> sont donc applicables. L'art. 37, al. 3<sup>bis</sup>, LPers prévoit que les unités administratives auxquelles le Conseil fédéral délègue les compétences d'employeur visées à l'art. 3, al. 2, de cette loi doivent édicter leurs propres dispositions d'exécution de la LPers. Pour que le Conseil fédéral puisse s'acquitter de sa tâche d'autorité de coordination, ces dispositions d'exécution sont soumises à son approbation. La compatibilité avec la LPers est examinée dans le processus d'approbation. Malgré la compétence découlant de l'art. 37, al. 3<sup>bis</sup>, LPers, toutes les autres ordonnances d'exécution de la LPers restent applicables. Il s'agit notamment de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)<sup>32</sup>, de l'ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers)<sup>33</sup>, et de l'ordonnance du 26 octobre 2011 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération (OPDC)<sup>34</sup> (*al. 1*).

Le conseil d'administration n'est compétent pour édicter des dispositions d'application supplémentaires dans une ordonnance sur le personnel que dans la mesure où cela est absolument nécessaire (*al. 2*). Cette ordonnance devra donc contenir avant tout des dispositions fixant 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. 13            Caisse de pension*

Le personnel de l'agence est assuré auprès de PUBLICA (*al. 1*). Pour éviter la création de très petites institutions de prévoyance, il est prévu de que l'agence reste au sein de la Caisse fédérale de pensions et qu'elle ne constitue pas sa propre institution.

Cette disposition spéciale permet d'éviter que l'entrée en vigueur du projet entraîne automatiquement la création d'une nouvelle institution de prévoyance, devant par la

<sup>30</sup> FF 2009 2299

<sup>31</sup> RS 172.220.11

<sup>32</sup> RS 172.220.111.3

<sup>33</sup> RS 172.220.111.31

<sup>34</sup> RS 172.220.111.4

suite être réintégrée à la Caisse fédérale de pensions (*al. 2*). L'agence recevra de PUBLICA un décompte séparé pour les cotisations de prévoyance.

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

## **Section 5 Financement et budget** (art. 14 à 22)

### *Art. 14 Financement*

Cette disposition énumère les sources de financement de l'agence et renvoie aux articles les précisant ainsi qu'à la LSu. Le nouvel art. 24 p-LERI prévoit en effet que cette loi s'applique aussi à l'agence. Les restitutions au sens de la LSu doivent notamment avoir lieu lorsque des aides financières n'ont pas été utilisées par leurs destinataires.

### *Art. 15 Indemnités versées par la Confédération*

Les indemnités servent au financement des tâches prévues par l'art. 3, ainsi qu'à couvrir les coûts d'exploitation correspondants. La disposition ne renvoie pas à l'art. 4, al. 1, dans la mesure où le versement de contributions aux institutions de recherche dans le cadre de coopérations touchant des projets d'innovation relève de l'encouragement au sens de l'art. 3, al. 2.

### *Art. 16 Fonds de tiers*

L'agence peut être financée en partie par des fonds de tiers. L'acceptation de fonds de tiers ne doit pas nuire à l'indépendance de l'agence dans l'accomplissement de ses tâches (*al. 1*).

Les fonds de tiers proviennent notamment de libéralités de tiers (*al. 2*).

### *Art. 17 Rapport de gestion*

Le rapport de gestion se compose des comptes annuels de l'agence et du rapport annuel (*al. 1 à 3*).

Ils doivent tous deux être contrôlés par l'organe de révision (*al. 4*).

### *Art. 18 Etablissement des comptes*

Pour garantir une consolidation globale au sens de l'art. 55 LFC, sont repris les principes fondamentaux de l'établissement des comptes affirmés par la LFC. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions s'écartant des normes fixées par le conseil d'administration (*al. 2 et 5*).

### *Art. 19 Réserves*

Innosuisse doit disposer de la possibilité de constituer des réserves (*al. 1*). Il appartient au Conseil fédéral de décider de l'affectation d'un éventuel bénéfice de l'agence aux réserves. Un tel bénéfice peut provenir:

- du non-versement d'une partie de l'indemnité annuelle versée par la Confédération (art. 15);
- de remboursements au sens de la LSu intervenant à la suite de décomptes finaux de projets d'innovation soutenus par l'agence, ou provenant de projets interrompus;
- de libéralités de tiers.

L'agence décide de l'affectation des réserves. Les réserves constituées à partir de subventions doivent obligatoirement servir à financer l'activité de subventionnement de l'agence.

Les réserves admissibles sont définies à la lumière de leur affectation prévue. Les réserves d'Innosuisse doivent servir en premier lieu à prévenir des manques de liquidités et à compenser de faibles fluctuations des contributions fédérales. Une réserve de 10 % au plus est appropriée pour Innosuisse. Les fonds de tiers peuvent être affectés aux réserves. Ils ne sont toutefois pas pris en compte pour le calcul de la limite maximale (*al. 2*).

#### *Art. 20 Trésorerie*

La gestion des liquidités de l'agence est assurée par la trésorerie centrale de la Confédération (*al. 1*). Conformément à l'art. 60, al. 1, LFC, la trésorerie centrale de la Confédération est gérée par l'AFF.

Pour assurer la solvabilité de l'agence, la Confédération peut lui accorder des prêts (*al. 2*).

#### *Art. 21 Imposition*

Cette disposition correspond aux normes en vigueur applicables aux établissements de droit public.

#### *Art. 22 Biens-fonds*

La Confédération loue à Innosuisse les biens-fonds nécessaires (*al. 1 à 4*).

L'agence peut toutefois aussi louer des biens-fonds n'appartenant pas à la Confédération ou se faire céder par des tiers des droits d'usufruit sur de tels biens-fonds. L'usufruit peut être transmis contre une somme modique ou gratuitement, notamment dans le contexte d'un legs (*al. 5*).

## **Section 6 Ordonnance sur les contributions (art. 23)**

#### *Art. 23*

Cet article indique ce que contiendra pour l'essentiel l'ordonnance sur les contributions que doit édicter le conseil d'administration après l'avoir soumise au Conseil fédéral pour approbation conformément à l'art. 7, al. 1, let. e.

L'agence établira notamment dans l'ordonnance sur les contributions une procédure simple de sélection de coaches et de conseillers en innovation qualifiés,

conformément à l’art. 21, al. 1, p-LERI (*let. c*). Les dispositions de la *let. d* visent à préserver les intérêts des partenaires de recherche nationaux. En outre, les règles spéciales concernant la propriété intellectuelle et les droits d’utilisation dans les projets d’innovation qui valent pour la CTI aux termes de l’art. 41 O-LERI sont maintenues.

S’agissant de la procédure et des voies de droit, la PA, la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral<sup>35</sup> et la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral<sup>36</sup> sont applicables. L’agence doit donc motiver les décisions qu’elle prend en matière d’encouragement.

## **Section 7**            **Sauvegarde des intérêts de la Confédération** (art. 24 et 25)

### *Art. 24*            *Objectifs stratégiques*

Le Conseil fédéral assigne à l’agence des objectifs stratégiques, valables pour une période de quatre ans (*al. 1*). S’appuyant sur les dispositions relatives aux buts et aux tâches de l’agence, le Conseil fédéral définit avec ces objectifs le périmètre de son fonctionnement et de ses missions, après avoir entendu le conseil d’administration. Les objectifs stratégiques sont ensuite publiés dans la Feuille fédérale.

### *Art. 25*            *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. Il appartient donc au Conseil fédéral de contrôler l’agence (*al. 1*).

La liste des possibilités dont dispose le Conseil fédéral pour exercer la surveillance n’est pas exhaustive (*al. 2*). Par ailleurs, sont notamment réservés les pouvoirs donnés au Contrôle fédéral des finances par la loi, ainsi que la haute surveillance du Parlement.

## **Section 8**            **Dispositions finales** (art. 26 à 31)

### *Art. 26*            *Modification d’autres actes*

Les lois devant faire l’objet de modifications sont la LERI et la loi sur l’encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)<sup>37</sup>. Les modifications concernées figurent fixées dans l’annexe du p-LASEI, et sont commentées ci-après.

<sup>35</sup> RS 173.32

<sup>36</sup> RS 173.110

<sup>37</sup> RS 414.20

*Art. 27 Institution de l'établissement Innosuisse*

Cet article contient une série de dispositions réglant la transformation de la CTI en un établissement de droit public.

A une date fixée par lui, le Conseil fédéral transférera à l'agence les actifs et les passifs qui auront été définis. C'est pourquoi l'*al. 6* précise que la loi du 3 octobre 2003 sur la fusion<sup>38</sup> n'est pas applicable.

*Art. 28 Transfert des rapports de travail*

Les rapports de travail sont transférés à l'agence en vertu de la loi. Il n'est pas nécessaire de licencier les collaborateurs pour ensuite les réengager. La date du transfert des rapports de travail est fixée par le Conseil fédéral, conformément à l'*art. 27*, al. 3. Il faudra cependant nommer la direction (*al. 1*). La réorganisation est régie par les dispositions applicables de l'OPers.

Dans la mesure où l'agence possède une structure organisationnelle qui diffère de celle de l'actuelle CTI, les domaines de travail et les fonctions des collaborateurs peuvent changer. L'*al. 2* prévoit toutefois une garantie des droits acquis pour 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 l'agence 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 du présent projet de loi, alors que le versement de la rente ne débute qu'après son entrée en vigueur.

*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. Cette dernière doit s'effectuer par étapes, afin que les travaux de mise en œuvre, notamment l'élaboration des actes d'exécution par les organes compétents, puissent avoir été menés à bien avant que l'établissement n'entre en fonction dans sa nouvelle forme juridique.

***Annexe: modification d'autres actes (art. 26)***

*Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)*

<sup>38</sup> RS 221.301

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

La dénomination de l'agence remplace celle de la CTI dans les dispositions où elle figure.

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

*Remplacement d'expressions*

La loi mentionne le nom de la nouvelle agence au lieu de la CTI. Le remplacement du nom «Conseil suisse de la science et de la technologie (CSSI)» par «Conseil de la science (CSS)» doit prévenir tout risque de confusion avec le conseil de l'innovation d'Innosuisse.

*Art. 4, let. b*

L'agence est indiquée parmi les organes de recherche sous son nom complet en lieu et place de la CTI, et au même endroit que précédemment. En tant qu'établissement de droit public de la Confédération, Innosuisse reste un élément de l'administration fédérale décentralisée et, tout comme l'actuelle CTI, ne figure donc pas parmi les institutions chargées d'encourager la recherche mentionnées à l'art. 4, let. a. Ces dernières sont des organisations de droit privé auxquelles la Confédération confie certaines tâches. En outre, à la différence de l'agence, elles sont tenues d'accorder un poids particulier à l'encouragement de la recherche fondamentale et de poursuivre des objectifs prioritaires, auxquels l'agence n'est pas liée (art. 9, al. 4, LERI).

*Art. 7, al. 1, let. f et g, et 4*

L'expression «elle institue la CTI» est remplacée par «elle exploite Innosuisse». Il est en outre procédé à une modification d'ordre rédactionnel.

*Art. 16, al. 3*

Cette disposition mentionne désormais expressément l'agence. Cela permet d'établir avec plus de clarté que les institutions de la recherche de l'administration peuvent obtenir des subventions de l'agence aux conditions prévues par l'art. 16, al. 3, LERI. Il peut s'agir d'entités disposant de leur propre personnalité juridique, comme METAS, ou d'institutions de la recherche de l'administration sans autonomie juridique, comme l'Institut de virologie et d'immunophylaxie (IVI) ou la Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM). Le droit des institutions internes de la recherche de l'administration et des établissements fédéraux de recherche (voir le commentaire relatif à l'art. 17, al. 6, LERI) de solliciter et d'obtenir des subventions de l'agence entre en contradiction avec l'art. 3 LERI. Selon cette loi-cadre, les subventions – même lorsqu'elles sont accordées par des unités décentralisées de la Confédération – ne peuvent en principe être versées qu'à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale. Dans le cadre de l'encouragement par l'agence des projets d'innovation, les subventions ne sont versées qu'aux partenaires de recherche. Bien qu'ils en soient les bénéficiaires effectifs en dernière analyse, aucune subvention n'est versée aux partenaires économiques. C'est pourquoi une exception à l'art. 3 LSu doit être admise. Mais elle doit justement rester une exception qui ne saurait constituer un précédent, et le principe selon lequel



l'administration fédérale ne peut pas bénéficier de subventions fédérales reste valable .

*Art. 17, al. 6*

La réglementation prévue à l'art. 16, al. 3, LERI est également applicable aux établissements fédéraux de recherche, comme par ex. Agroscope (pour le droit aux subventions des établissements fédéraux de recherche, voir le commentaire relatif à l'art. 16, al. 3, p-LERI).

*Art. 18, al. 2, let. d*

Le soutien à la relève dans le domaine de l'innovation est ajouté à l'énumération des tâches de la Confédération (voir le commentaire relatif à l'art. 3, al. 2, p-LASEI).

*Art. 19, al. 1 et 3 à 5, et 20*

L'organe compétent mentionné par la loi est désormais « Innosuisse » au lieu de « la Confédération ».

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

L'agence prévoit une nouvelle approche relative 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 du savoir et de technologie. Dans la mesure où le projet renvoie à la LERI en ce qui concerne ces tâches, c'est également dans la LERI que cette nouvelle approche est introduite, au moyen de ce nouvel article. Les coaches et les conseillers en innovation n'entreront pas dans un rapport contractuel avec l'agence, mais fourniront désormais leurs prestations dans le cadre d'un contrat passé avec le jeune entrepreneur ou la jeune entreprise. Leurs prestations pourront faire l'objet d'un remboursement au titre de mesure de soutien de l'agence, à condition qu'ils aient obtenu la qualification de cette dernière. A cet effet, l'agence établit une procédure de sélection simple et tient un registre public des prestataires qualifiés. Les jeunes entrepreneurs et les jeunes entreprises peuvent ainsi choisir librement leurs coaches ou conseillers. L'agence contrôle la qualité des prestations fournies à travers les contrats et les décisions prévus à l'al. 4.

*Art. 22 Encouragement de la relève*

Cette mesure nouvelle représente une contribution à la lutte contre la pénurie de personnel qualifié dans le cadre de l'initiative du même nom. Elle prévoit un encouragement de la relève, complémentaire à l'encouragement de la relève scientifique dont se charge le FNS. Les instruments de promotion de la carrière du FNS visent les carrières universitaires et la recherche scientifique. En complément, l'encouragement de talents d'innovation par l'Innosuisse permet de mettre l'accent sur l'échange de personnel qualifié entre la recherche et l'économie dans le domaine de l'innovation basée sur la science. Le but est ainsi de combler la lacune en matière d'encouragement de la relève que présente actuellement le processus d'innovation. Il est prévu que les échanges aient lieu à la fois de la recherche vers l'économie et de

l'économie vers la recherche. Des bourses seront accordées à certaines personnes qualifiées pour le financement de leurs activités post-diplôme (*al. 1*).

Pour chaque stage au sens de l'al. 2, l'agence prévoit un programme individuel. L'encouragement personnel visé par cette disposition permet d'améliorer considérablement le niveau de qualification de la relève académique par des expériences pratiques dans le domaine de l'innovation. Cela permet, d'une part, de renforcer la carrière de la relève dans la recherche, notamment au sein des hautes écoles spécialisées. D'autre part, il faut également permettre à de jeunes scientifiques travaillant dans l'économie privée de retourner dans le cadre d'un projet de durée limitée dans le secteur de la recherche des hautes écoles pour développer leurs compétences en recherche appliquée et renforcer ainsi indirectement la capacité d'innovation de leur entreprise.

L'encouragement de la relève par des bourses limitées à 3 ans constitue un instrument d'encouragement subsidiaire par rapport aux autres instruments de l'agence (*al. 3 et 4*). A la différence de la règle applicable en matière d'encouragement de projets d'innovation, la participation des entreprises pour moitié ne constitue pas une condition de la subvention. Dans la mesure où l'encouragement de la relève peut être réalisé dans le cadre d'un projet d'innovation, ce moyen est privilégié par rapport au versement d'une bourse.

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

Cette disposition reprend la réglementation prévue à l'art. 24, al. 3, LERI (qui n'est pas encore en vigueur; voir le commentaire relatif à l'art. 3, al. 2).

*Art. 24 Applicabilité de la loi sur les subventions (LSu)*

L'applicabilité de la LSu à l'Innosuisse, établissement de droit public disposant de sa propre personnalité juridique, doit être prévue expressément.

*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 conclus par l'actuelle CTI avec des coaches ou des conseillers en innovation qui sont en cours de validité au moment de l'entrée en vigueur du présent projet restent valables jusqu'à leur échéance, sans que les prestataires ne doivent se soumettre à la procédure de sélection prévue. Après la fin de leur contrat, ils sont soumis aux nouvelles dispositions de l'art. 21 LERI.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

A l'exception du nouveau dispositif d'encouragement de la relève sous la forme de bourses dans le domaine de l'innovation, le projet n'entraîne pas de nouvelles tâches de la Confédération. L'enveloppe envisagée actuellement pour ces dépenses, d'un montant de quatre millions de francs pour les trois années suivant l'entrée en vigueur de la loi en 2018, sera proposée aux Chambres fédérales dans le message FRI 2017–2020.

Le projet prévoit que le Conseil fédéral prescrit la limite supérieure des coûts administratifs de l'agence dans le cadre des objectifs stratégiques, comme il le fait déjà pour le FNS. Les frais de fonctionnement envisagés seront présentés avec la transparence voulue dans les messages FRI et feront partie intégrante du plafond de dépenses.

Les frais de fonctionnement de l'actuelle CTI ont été analysés dans le rapport du DEFR de novembre 2014 sur les modalités d'organisation de la CTI (cf. ch. 1.1.4). La part des frais de fonctionnement (frais administratifs, expertise, suivi, conseil en innovation) en *pourcentage* du budget annuel formait l'indicateur déterminant. Pour l'année de référence 2013, les frais de fonctionnement se sont élevés à 17,9 millions de francs (soit 13,5 % des charges totales). En raison du retard à combler (cf. rapport du CDF du mois de février 2014 concernant la dotation en personnel insuffisante de la CTI) et du passage au nouveau statut, les frais de fonctionnement augmenteront dans un premier temps. En dehors du secteur du personnel (voir ch. 3.1.2), l'augmentation des frais de fonctionnement sera occasionnée, en 2016, par les investissements dans l'informatique et par les travaux préparatoires en vue de la réorganisation. Conformément au système de calcul du rapport du DEFR du mois de novembre 2014 concernant les modalités d'organisation de la CTI, ces coûts comprennent, outre les coûts d'exploitation d'un montant de 20,7 millions de francs (voir budget 2016), également les coûts non identifiables pour l'expertise, le suivi et le conseil en innovation (environ 6 millions de francs). Dans une présentation transparente des coûts, les frais de fonctionnement 2016 se monteront donc à 26,7 millions de francs, ce qui représente un pourcentage de 13,3 %. En 2017, les frais de fonctionnement totaux s'élèveront à 28,5 millions de francs au plus (12,4 %). Comme l'indique également le plan pluriannuel de la CTI pour les années 2017 à 2020, les frais de fonctionnement devraient se monter à 24,6 millions de francs par an au maximum après l'aboutissement de la réorganisation, soit à partir de 2018. Ce montant inclut entre autres le coût des prestations que la CTI en tant que commission décisionnelle peut actuellement consommer sans que les charges lui soient imputées, mais qu'elle devra couvrir par ses propres moyens en tant qu'établissement de droit public (par ex. coût de l'organe de révision, assurances). Selon les premières estimations, les frais de fonctionnement dans le budget global devraient se chiffrer à 23,9 millions de francs dans les années 2019 et 2020 (ce qui correspond dans l'état actuel de la planification à une part respective d'env. 10,4 % et 10,2 % du budget global). Après la fin de la phase de transition, des gains d'efficacité devraient résulter, notamment, de l'intégration à moyen terme de tâches transversales (telles que l'informatique) et l'aboutissement de la modernisation des processus d'encouragement informatisés. Enfin, le conseil de l'innovation comptera nettement moins de membres que la commission actuelle et les frais d'expertise

devraient pouvoir être réduits à moyen terme par le recours flexible à des experts externes travaillant selon le système de milice.

Le processus de transformation de la CTI en Innosuisse débutera véritablement à compter de l'entrée en vigueur partielle de la loi en 2017 et devrait s'achever avec l'institution de tous les organes, soit à la fin 2017 au plus tard. Les frais de transformation antérieurs à 2017 sont couverts par les crédits de la CTI selon le plan financier en vigueur. Ceux de l'année 2017 font partie des frais de fonctionnement figurant dans le message FRI 2017–2020. Outre les coûts des organes et comités existants (commission, coaches, conseillers en innovation), qui assurent la poursuite des activités d'encouragement, ces frais de fonctionnement comprennent également les coûts afférents au conseil d'administration et au conseil de l'innovation, qui devront déjà prendre leurs premiers actes administratifs.

Les fonds destinés à l'encouragement de l'innovation (y compris les frais de fonctionnement de la CTI puis d'Innosuisse) feront l'objet d'un plafond de dépenses qui sera inscrit dans le message FRI 2017–2020. Vu que la CTI fera encore partie de l'administration fédérale pendant l'année de transition 2017, un crédit d'engagement est nécessaire pour cette année afin de couvrir l'encouragement de l'innovation au moyen de subventions. Les versements qui seront effectués au moyen de ce crédit d'engagement feront partie du plafond de dépenses et seront pris en compte dans ce dernier.

### **3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel**

Dans le cadre de la réorganisation, les contrats de travail du personnel de la CTI seront résiliés et le personnel sera engagé dans le cadre de nouveaux rapports de travail par l'agence devenue juridiquement autonome.

Le nouveau statut de la CTI se traduira par une augmentation du personnel à raison de 2 EPT au plus dans les secteurs de la gestion des ressources humaines, des finances et du droit (cf. ch. 1.1.4). Ces tâches sont actuellement assumées en partie par le SEFRI en vertu d'un accord sur les niveaux de services (entre 227 000 et 247 000 francs par an). A l'avenir, ces prestations seront fournies en principe par Innosuisse en interne. Dans les secteurs de la gestion des ressources humaines et des finances, un «transfert» de 230 000 francs du SEFRI vers Innosuisse est prévu dès 2018; autrement dit, une diminution correspondante sera opérée dans le budget du personnel du SEFRI.

La question de savoir si Innosuisse continuera à faire appel à des prestations du SEFRI dans les domaines de la logistique, de la bureautique et de la traduction sera étudiée le moment venu. Dans l'optique actuelle, Innosuisse n'aura pas besoin de postes supplémentaires pour ces fonctions. A titre de solution de rechange à la création d'un poste à mi-temps au secrétariat de la CTI, on étudie actuellement la possibilité d'acheter des prestations dans le domaine des paiements auprès du Centre de services en matière de finances du DFF. Un emploi à mi-temps est prévu à partir de 2018 pour le nouvel instrument de l'encouragement de la relève.

Les moyens financiers pour les charges de personnel supplémentaires font partie des frais de fonctionnement présentés au ch. 3.1.1, d'un montant maximal de 28,5 millions de francs en 2017 puis 24,6 millions et 23,9 millions dans les années suivantes.

Les ressources de personnel supplémentaires pour l'année 2017 seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral dans le cadre de l'évaluation générale des ressources 2016. L'augmentation prévue sur l'ensemble de la période 2017 à 2020 sera soumise au Parlement dans le message FRI 2017–2020, que le Conseil fédéral adoptera au premier trimestre 2016 (plafond de dépenses).

Enfin, au terme de la réorganisation à la fin 2017, et dans la perspective de l'évolution ultérieure, une partie du personnel du SEFRI qui assumait des tâches dans le domaine de la promotion internationale de l'innovation sera transférée à Innosuisse, à partir de 2019 au plus tard, pour optimiser les interfaces (cf. ch. 1.1.4). Du fait que la coordination optimale de l'encouragement de l'innovation entre les niveaux nationaux et internationaux gagne sans cesse en importance, il s'avère indispensable de concentrer si possible en un seul endroit tout travail d'exécution qui, dans le contexte de l'encouragement de projets ou de la participation à des programmes, demande des compétences spécifiques liées aux activités d'évaluation. C'est pourquoi, pour toutes les initiatives et programmes dans le domaine de l'innovation (notamment EUREKA, Eurostars, AAL, JTI, ERA-NET), les ressources humaines nécessaires aux travaux d'exécution (de l'ordre de 250 000 francs en frais de salaire) seront transférées du SEFRI à Innosuisse au moment voulu.

Pour dégager encore plus de synergies entre les instruments d'encouragement à l'échelle nationale, il est également prévu qu'Innosuisse reprenne la direction du consortium suisse Enterprise Europe Network Switzerland. En outre, l'exécution d'une partie des tâches de ce programme devrait lui être confiée. Aussi est-il prévu de transférer des ressources de l'ordre de 700 000 francs de l'association Euresearch vers Innosuisse, tandis qu'Euresearch sera déchargé des tâches relevant de ce domaine.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Ce projet n'a d'incidence organisationnelle ou administrative directe ni sur les cantons et les villes, ni sur les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne. L'obligation nouvelle faite à Innosuisse de coordonner ses activités d'encouragement de l'innovation avec celles des régions et des cantons devrait avoir un effet bénéfique sur l'efficacité et l'efficience de l'encouragement de l'innovation au niveau national.

### **3.3 Conséquences économiques**

Toutes les entreprises innovantes de Suisse peuvent bénéficier de l'encouragement de l'innovation par la CTI, et tout particulièrement les PME et les start-up. Comme l'ont montré plusieurs évaluations, les entreprises réalisent, grâce aux projets d'innovation soutenus, des performances remarquables fondées sur l'innovation telles que des dépôts de brevet, des innovations dans les procédés ou des augmentations 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 nombreuses manières à augmenter la capacité d'innovation de l'économie suisse<sup>39</sup>.

La Suisse est actuellement bien positionnée comme pôle d'innovation. Les entreprises privées y jouent un rôle déterminant dans le financement de l'innovation fondée sur la science. Le système d'innovation suisse profite en outre de la présence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et des performances remarquables de la recherche suisse, liées entre autres au bon fonctionnement de l'encouragement de la recherche par le FNS.

Malgré cela, l'encouragement de l'innovation par la CTI souffre actuellement de sérieuses lacunes dans son organisation. Comme il est indiqué au ch. 1.3.1, la nouvelle forme d'organisation garantit à cet égard un encouragement efficace et efficient de l'innovation par Innosuisse, qui bénéficiera notamment aux entreprises. L'alignement de la forme d'organisation de la CTI sur celle du FNS facilite le passage de projets de la recherche fondamentale à la recherche appliquée. Les entreprises pourront ainsi mettre en œuvre et commercialiser plus rapidement les découvertes nouvelles. On peut donc raisonnablement penser que le projet aura des effets positifs sur l'innovation des entreprises en Suisse et sur l'activité économique en général.

### **3.4 Conséquences sanitaires et sociales**

Le projet ne prévoit qu'une seule tâche nouvelle: l'encouragement de la relève hautement qualifiée dans le domaine de l'innovation fondée sur la science (cf. ch. 2, commentaire de l'art. 22 p-LERI). Ce nouveau dispositif, qui constitue une mesure de l'initiative du DEFR visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, permettra de mieux mettre à profit le potentiel offert par la main-d'œuvre indigène. En octroyant aux innovateurs de talent des bourses destinées à l'acquisition de savoirs pratiques et à l'approfondissement des connaissances en recherche appliquée, ils pourront actualiser et développer encore davantage leur compétences. Ces bourses offriront notamment de nouvelles possibilités de développement aux chercheurs des hautes écoles spécialisées. Ce mécanisme devrait donc avoir en fin de compte des effets bénéfiques sur le capital humain et la société.

La LERI charge les organes d'encouragement de la recherche de prendre en compte, dans le cadre du mandat qui leur a été confié, les objectifs du développement durable de la société, de l'économie et de l'environnement. Le projet de loi renvoie aux dispositions correspondantes de la LERI. La CTI se focalise déjà aujourd'hui fortement sur le développement durable et continuera de le faire sous sa nouvelle organisation, notamment par l'examen des demandes sous l'angle de leur contribution au développement durable, par ses rapports ou par la prolongation du programme spécial Energie, qui sera proposée dans le message FRI 2017 - 2020.

<sup>39</sup> Hotz-Hart et 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)

## **4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

L'objet n'est pas annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>40</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>41</sup>. En effet, le lancement de la réforme de la CTI n'avait pas encore été décidé lorsque ces textes ont été adoptés. La réforme figure cependant parmi les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2015, en exécution de la motion 11.4136 Gutzwiller<sup>42</sup>.

### **4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

La réforme organisationnelle de la CTI est une mesure visant au renforcement de la Suisse en tant que site d'innovation. Elle s'inscrit dans la stratégie suivie par la Suisse pour rester dans le peloton de tête des nations innovantes.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

Le projet se fonde sur l'art. 64, al. 1, Cst., qui prévoit que la Confédération encourage la recherche scientifique et l'innovation.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales**

Les obligations internationales de la Suisse ne sont pas touchées par le présent projet.

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit: aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., celles-ci doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale d'édicter la loi découle de l'art. 163, al. 1, Cst. L'acte est sujet au référendum.

<sup>40</sup> FF 2012 349

<sup>41</sup> FF 2012 6667

<sup>42</sup> [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Documentation > Publications > Planification politique > Les Objectifs > Objectifs du Conseil fédéral 2015 – volume I, FF 2014 8837

## **5.4 Frein aux dépenses**

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., la disposition sur l'encouragement de la relève prévue à l'art. 22 p-LERI doit être adoptée à la majorité des membres de chacun des deux conseils puisque les dispositions entraînent des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

## **5.5 Conformité à la législation sur les subventions**

La transformation de la CTI en un établissement de droit public appelle une modification du financement de cet organe d'encouragement. La Confédération versera annuellement à la future Innosuisse des contributions pour l'indemnisation des dépenses liées à l'accomplissement de ses tâches et à son exploitation. Le projet prévoit qu'Innosuisse assumera les tâches actuelles de la CTI. En outre, Innosuisse aura la possibilité d'allouer des contributions pour l'encouragement de la relève dans le domaine de l'innovation fondée sur la science.

Les critères d'octroi des contributions par la CTI sont fixés par la LERI conformément aux dispositions de la loi sur les subventions (LSu). Les dispositions de la LERI continueront de s'appliquer après la reprise de ces tâches par Innosuisse, mais seront complétées en ce qui concerne l'encouragement de la relève (art. 22 p-LERI). Tout comme le règlement des contributions en vigueur de la CTI, l'ordonnance sur les contributions d'Innosuisse précise les conditions de l'encouragement, le calcul des contributions et les modalités de paiement. Elle est soumise à l'approbation du Conseil fédéral (art. 21 p-LASEI). L'art. 24 p-LERI indique expressément que les dispositions de la LSu s'appliquent à l'encouragement de l'innovation par Innosuisse. Le mécanisme mis en place garantit l'efficacité de l'utilisation des subventions.

## **5.6 Délégation de compétences législatives**

Le projet prévoit les délégations de compétence normatives suivantes:

- art. 7, al. 1, p-LASEI: le conseil d'administration édicte le règlement d'organisation (let. a) et le règlement sur la réception et la gestion de fonds de tiers (let. d); il édicte, sous réserve d'approbation du Conseil fédéral, l'ordonnance sur les contributions visée à l'art. 21 (let. e), l'ordonnance sur le personnel (let. f) et l'ordonnance sur les honoraires des membres du conseil de l'innovation et sur l'indemnisation des experts visés à l'art. 10, al. 2 (let. k).
- art. 10, al. 1, let. f, p-LASEI: le conseil de l'innovation édicte des dispositions dans des domaines déterminés, ce qui doit permettre d'éviter que l'ordonnance sur les contributions ne devienne par trop détaillée.
- art. 23, al. 2, p-LASEI: le Conseil fédéral arrête les principes du calcul des contributions destinées à compenser les coûts de recherche indirects. Cette disposition est conforme à l'art. 24, al. 3, LERI, qui n'est pas encore en vigueur actuellement.



Ces délégations de compétence sont conformes et aux exigences constitutionnelles et aux principes affirmés dans le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise.

## **5.7 Protection des données**

Conformément aux modifications de la LERI concernant la nouvelle approche dans le domaine de l'encadrement, du suivi et du conseil en innovation, le projet prévoit, que la Confédération tienne un registre public des fournisseurs de prestation qualifiés par Innosuisse (art. 21, al. 2, p-LERI). Les jeunes entrepreneurs ou les jeunes entreprises choisissent eux-mêmes dans cette liste leurs coaches ou conseillers en innovation. Les indications sur ces prestataires sont factuelles et permettront aux entrepreneurs de choisir et de joindre directement les personnes qui leur conviennent. Les données relatives aux mesures administratives sont des données sensibles au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> RS 235.1