

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Département fédéral de l'économie, de la formation
et de la recherche

Envoi électronique à:
beatrice.tobler@sbfi.admin.ch

swissuniversities

Comité

Berne, le 28 novembre 2019

Martina Weiss
Secrétaire générale
T +41 31 355 07 40
[Martina.weiss@](mailto:Martina.weiss@swissuniversities.ch)
swissuniversities.ch

swissuniversities
Effingerstrasse 15, Case Postale
3001 Berne
www.swissuniversities.ch

Prise de position de swissuniversities sur la modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation

Monsieur le Conseiller fédéral,

swissuniversities, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses, a porté toute son attention sur la proposition de modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) et saisit par la présente l'occasion d'exprimer sa position.

En préambule nous souhaitons souligner que, de manière générale, swissuniversities salue les modifications formulées dans la proposition de révision qui renforcent positivement les conditions-cadres pour la recherche et l'innovation. Il y a toutefois des modifications sur lesquelles nous portons un regard plus critique ainsi que des modifications que nous souhaiterions voir intégrer.

Nos positions et recommandations principales sont résumées dans le paragraphe qui suit. Des commentaires plus détaillés sont ensuite formulés ainsi que des questions et points additionnels, dans l'ordre des articles de loi.

Principales positions et recommandations de swissuniversities

- Pour swissuniversities il est important que le 'modèle Innosuisse', soit des projets menés en collaboration entre partenaire(s) de recherche et partenaire(s) chargé(s) de la mise en valeur', reste prioritaire.
- swissuniversities soutient l'introduction de la possibilité de financer les jeunes entreprises fondées sur la science (art. 19). Elle se prononce toutefois contre l'élargissement d'un tel financement aux PME.
- L'égalité de traitement en matière d'Overhead (art. 23) doit être garantie.
- Les bourses octroyées par le FNS ne doivent pas être imposables.
- Les projets en innovation sociale ne doivent pas être catégorisés comme 'cas particuliers' (art.19).
- La complémentarité des instruments développés avec les instruments déjà existants doit être garantie.

- swissuniversities soutient la possibilité d'assouplissement du plafond des réserves du FNS, mais demande que le système proposé dans le projet soumis à consultation soit repensé (art.10).

Modifications relatives aux dispositions générales (art. 1 à 6)

Le projet en consultation se réfère à « l'association des Académies suisses des sciences et des lettres ». Par souci de cohérence, nous proposons de se référer dans le cadre de la LERI simplement à l'association avec l'énoncé « Académies suisses des sciences et des lettres » conformément à la formulation relative au FNS par exemple.

Modifications relatives à l'encouragement de la recherche (Section 2, art. 7 à 17)

swissuniversities salue le principe d'assouplissement du plafond des réserves du FNS. L'objectif de cette modification est le suivant : permettre au FNS d'assurer la continuité financière de l'encouragement de la recherche, conformément aux accords de planification et de prestations approuvés avec la Confédération. Actuellement le FNS se trouve en situation de conflit entre l'approbation pluriannuelle des subsides d'encouragement et la périodicité de quatre ans fixée pour l'octroi des contributions fédérales. Une meilleure flexibilité permettrait de mieux absorber les fluctuations, ce qui profiterait en fin de compte aux chercheuses et chercheurs. swissuniversities s'interroge toutefois sur la pertinence de maintenir la limite maximale à 10% par an, et cela même en introduisant la possibilité d'y déroger exceptionnellement. En effet, ne serait-il pas plus adéquat de fixer la variable de référence en fonction de la somme des engagements pris en terme de subsides ? Dans ce contexte, swissuniversities recommande de prendre en compte la position du FNS et de re-examiner la limite maximale supérieure afin de véritablement garantir la suppression de l'effet « stop and go » permettant au FNS d'exécuter au mieux sa mission.

swissuniversities profite de cette révision de la LERI afin de recommander d'y ancrer l'exonération fiscale des bourses pour jeunes chercheuses et chercheurs octroyées par le FNS. Ces bourses représentent des contributions aux frais de subsistance et ne sont pas considérées comme des salaires au sens juridique du terme. Elles devraient dès lors être exonérées d'impôt. C'était d'ailleurs le cas jusqu'en 2014 avant que le Tribunal fédéral n'établisse que les rapports exigés par le FNS constituaient une contrepartie. Les critères pour que les bourses soient exonérées fiscalement sont les suivants : i. la gratuité (soit sans contrepartie), ii. le besoin du bénéficiaire et, iii. l'intention de subvenir à ses besoins. La jurisprudence reconnaît donc les rapports remis par les jeunes boursiers au FNS comme contrepartie au sens du droit fiscal.

Les bourses du FNS sont essentielles pour lancer la carrière scientifique de jeunes chercheuses et chercheurs prometteurs. Elles leur permettent notamment d'acquérir une expérience de recherche à l'étranger. L'imposition des bourses désavantage grandement la relève scientifique et dessert également la place scientifique suisse dans son ensemble. Par ailleurs, de notre point de vue, il n'y a aucune raison légale impérieuse d'imposer les bourses du FNS. Comme c'était le cas avant 2014, les rapports des boursiers à l'attention du FNS ne devraient pas être considérées comme une contrepartie au sens du droit fiscal. swissuniversities recommande donc que l'exonération fiscale des bourses du FNS soit ancrée dans la LERI en tant que Lex Specialis au droit fiscal.

Modifications relatives à l'encouragement de l'innovation (Section 4, art.18 à 25)

La révision est saluée notamment car elle apporte une plus grande flexibilité à Innosuisse, ce que nous saluons vivement. swissuniversities estime toutefois que le projet aurait pu aller encore plus loin et s'approcher du degré d'autonomie dont dispose le FNS.

La révision amène des changements importants par exemple en terme de souplesse quant à la répartition des coûts entre partenaires, l'extension des possibilités d'encouragement de projets sans partenaire chargé de la mise en valeur, l'internationalisation, ainsi que la possibilité de prise en charge des coûts des jeunes entreprises fondées sur la science. Si ces modifications sont de l'avis de swissuniversities bénéfiques, elles impliquent une augmentation des bénéficiaires potentiels. Il sera alors essentiel que ces modifications soient reflétées dans le budget disponible afin que le soutien 'classique' aux projets d'innovation, à savoir des projets menés en collaboration entre partenaire(s) de recherche et partenaire(s) chargé(s) de la mise en valeur, ne soit pas péjoré.

Les modifications impactent également l'évaluation des projets en intégrant explicitement des critères d'évaluation, tels que « *risques de réalisation* », « *succès économique* » et « *utilité pour la société* ». Il sera important d'en tenir compte lors de l'évaluation des projets et du choix des expert·e·s.

Si le nouvel art. 19 (voir ci-dessous) permet une bien meilleure prise en compte de l'innovation sociale, le vocabulaire utilisé tout au long du texte pourrait encore améliorer cette intégration en adaptant ou complétant des notions telles que « *partenaire économique* », « *partenaire commercial* » et « *entrée sur le marché* » notamment.

Commentaires article par article

Art. 18, al. 2, let. d

Cette modification de nature à autoriser l'octroi, par exemple aux hautes écoles, de mandat d'information est très positive.

Art. 19, al.1bis

Cette modification de nature à faciliter la participation de la Suisse à des collaborations internationales est également à saluer.

Art. 19, al.2

Comme le souligne le rapport explicatif (p.9) : '*Innosuisse soutient des projets d'innovation qui sont réalisés en collaboration entre un établissement de recherche (partenaire de recherche) et un partenaire économique (chargé de la mise en valeur). Ce principe reste immuable.*' swissuniversities soutient ce principe sans réserve et recommande donc de ne pas abroger l'al. 2, let. a de l'article 19 mais de le maintenir afin d'ancrer ce principe fondamental.

Les modifications formulées dans cet article assouplissent le modèle de financement en fonction notamment du niveau de risque et du contexte économique du partenaire chargé de la mise en valeur. Si swissuniversities salue cet assouplissement qui faciliterait par exemple le montage de projets d'innovation sociale, elle recommande:

- de définir clairement les règles et critères d'évaluation afin d'assurer :
 - o des décisions et des mises en œuvre transparentes et équitables,
 - o une communication claire avec le partenaire chargé de la mise en valeur afin de ne pas risquer une complication et un ralentissement du processus ainsi qu'une réduction de l'attrait pour les partenaires chargés de la mise en valeur.
- de ne pas augmenter l'amplitude des possibilités de partition appropriée (40% à 60%).

- de n'accorder une partition de 40% uniquement aux jeunes entreprises ou aux PME et non aux grandes entreprises.

Addenda art. 19 al. 2ter, let. e

Dans le cas de participation à des programmes de collaborations internationales, il devra être possible de se conformer aux règles en vigueur dans ces programmes. Dans cette optique, nous proposons l'ajout suivant :

« Wenn im Rahmen internationaler Zusammenarbeitsprogramme im Bereich der wissenschaftsbasierten Innovation Beiträge an die Umsetzungspartner geleistet werden und die Programme eine Eigenleistung der Umsetzungspartner oder eine Leistung der Umsetzungspartner an die Forschungspartner nicht vorsehen. »

Art. 19, al. 3

Cette modification étend de manière importante le périmètre auparavant limité à des études de faisabilité et des prototypes. swissuniversities n'est pas fondamentalement contre un tel élargissement qui contient toutefois un risque de recoupement entre le FNS et Innosuisse. Il sera notamment essentiel de très clairement définir la délimitation avec l'instrument 'BRIDGE Discovery' qui poursuit le même objectif, à savoir le soutien de projet avec un important potentiel d'innovation menés sans partenaire chargé de la mise en valeur.

Art. 19, al. 3bis

swissuniversities salue l'intégration de ce nouvel article qui reconnaît le statut particulier d'une start up / spin off fondée sur la science et qui, en permettant le soutien financier des projets d'innovation directement dans une jeune entreprise fondée sur la science, clarifie la problématique du conflit d'intérêt. Nous recommandons toutefois la mise en place d'un suivi afin d'assurer que la valeur soit prioritairement créée en Suisse en exigeant par exemple un retour à Innosuisse des fonds alloués en cas de délocalisation de la start up à l'étranger.

Si swissuniversities reconnaît le besoin de soutien direct pour les jeunes entreprises fondées sur la science, elle se prononce contre un élargissement d'un tel soutien aux entreprises comme le demande l'initiative parlementaire (19.436) déposée par le Conseiller National Fathi Derder. La mission de Innosuisse est de soutenir l'innovation basée sur la science. Pour ce faire un partenaire scientifique nous paraît nécessaire notamment afin de garantir la qualité scientifique du projet. Comme le souligne le rapport *Recherche et Innovation en Suisse, 2016* publié par le SEFRI : 'Les coopérations entre les entreprises et entre celles-ci et les hautes écoles s'avèrent sans cesse plus importantes pour le succès de l'innovation. Recourir aux compétences et aux prestations de partenaires pour élargir son propre potentiel d'innovation répond ainsi à une stratégie active.' Un affaiblissement de ces coopérations serait dommageable à la force d'innovation de la Suisse.

Il s'agirait par ailleurs d'un changement de paradigme majeur pour le système suisse d'innovation et donc d'une « révolution législative » dont le risque est d'affaiblir le fondement (qui a d'ailleurs fait ses preuves) du financement de l'innovation en Suisse.

Addenda art. 19, al. 3ter

Lorsque l'on parle d'innovation sociale, les partenaires chargés de la mise en valeur sont d'ordinaire des institutions à but non lucratif ou des institutions publiques qui, de par leur structure, ont de grandes difficultés à fournir elles-mêmes les prestations propres nécessaires. L'expérience montre que des formulations telles que celles de l'art. 19, al. 2bis « Dans des cas particuliers, (...) » freinent le dépôt des projets d'innovation sociale. En effet, une telle formulation sous-entend qu'il s'agit de projets 'secondaires' que l'on accepte

dans des cas particuliers de faire rentrer dans une procédure en réalité développée pour des projets d'innovation technique à portée économique. Partant de ce constat, swissuniversities propose une mention plus 'intégrante' et explicite de l'art. 19, al. 3ter:

Sie kann wissenschaftsbasierte Innovationsprojekte von nichtkommerziellen, gemeinnützigen oder öffentlichen Einrichtungen fördern, wenn die Projektarbeiten hohen gesellschaftlichen Nutzen aufweisen, insbesondere in den Bereichen der angewandten Geisteswissenschaften, Bildungswissenschaften (Fachdidaktik), Sozialwissenschaften und Kultur. Der Beitrag der Innosuisse dient zur teilweisen oder vollständigen Deckung sowohl der den nichtkommerziellen, gemeinnützigen oder öffentlichen Institutionen selbst entstehenden direkten Projektkosten als auch der Kosten für Drittleistungen. Die Innosuisse legt die Kriterien für die Bestimmung der Höhe der Eigenleistungen der den nichtkommerziellen, gemeinnützigen

oder öffentlichen Institutionen in ihrer Beitragsverordnung (Art. 7 Abs. 1 Bst. e des Innosuisse-Gesetzes vom 17. Juni 2016) fest. Sie berücksichtigt dabei insbesondere die Kriterien nach den Absätzen 2ter und 2quater.

Art. 20, al. 3

La transparence quant aux partenaires éligibles est essentielle, par exemple dans le cadre des tâches d'information et de conseil prévues à l'art. 20, al. d. Dès lors nous proposons la modification suivante de l'art. 20, al. 3 :

«Sie bestimmt die Leistungserbringerinnen und -erbringer für Massnahmen nach Absatz 2 Buchstabe a mittels eines Auswahlverfahrens und führt eine öffentlich zugängliche Liste der qualifizierten Leistungserbringerinnen und -erbringer.»

Art. 20, al. 4

La révision de cet article constitue une refonte importante de l'ancien art. 22. swissuniversities salue fortement le fait que Innosuisse mette en place un instrument d'encouragement de la relève complémentaire aux instruments du FNS. Nous constatons toutefois que la révision utilise la notion de « *personnes hautement qualifiées* » sans précisions d'âge ni d'expérience et ne mentionne plus la notion de relève, à savoir la promotion des jeunes talents. Le soutien et la création de conditions attrayantes pour les jeunes chercheur·e·s dans les hautes écoles, mais également pour les personnes engagées dans la pratique, restent essentielles pour maintenir la force d'innovation de la Suisse. Ce n'est qu'ainsi que la recherche axée sur la pratique pourra rester compétitive sur le plan international. Cette mission devrait demeurer une priorité et il est donc primordial que les instruments développés sur la base de l'art. 20 al. 4 permettent le soutien de jeunes talents. swissuniversities recommande une adaptation de la formulation afin que cet aspect énoncé de manière explicite.

En outre, lors de l'implémentation, il sera important que:

- le ou les instruments développés se distingue(nt) des instruments du FNS, notamment du nouvel instrument 'practice to science' qui se concentre sur les personnes hautement qualifiées au niveau 'professoral'.
- les critères de soumission et d'éligibilité soient définis clairement tant concernant l'employeur que l'employé.
- un tel soutien se focalise sur la capacité d'adaptation d'une entreprise face au changement afin de pérenniser sa compétitivité ; il ne devrait pas être un substitut éventuel à une assurance perte de gain.

Par ailleurs à la let. 4, la précision « de renommée internationale » ne constitue pas un critère de qualité pertinent dans ce contexte. De notre point de vue il existe certainement de

meilleurs critères de qualité qui devront probablement être fixés en fonction de la situation propre de la personne concernée. swissuniversities se prononce donc pour une suppression de cette précision.

Art. 21

Cet article a pour but d'encourager l'entrepreneuriat fondé sur la science et le transfert de savoir et de technologie et de la diffusion d'information. Cet encouragement mériterait plus de clarifications afin d'établir un catalogue des mesures soutenues et de l'impact visé.

Art. 21, al. 1, let. c

Il sera à définir comment réglementer les cas où il n'existe pas de propriété intellectuelle propre, mais par exemple du savoir-faire, et où la propriété intellectuelle propre n'est pas visée, par exemple dans le cas de la Data Science?

Art. 21, al. 2

La transparence concernant les prestataires du mentoring est particulièrement importante afin de réaliser les tâches formulées à l'art. 21, al. 1, let. d. Nous recommandons alors la formulation suivante :

«Sie kann die Erbringerinnen und Erbringer von Mentoringleistungen nach Absatz 1 Buchstabe b mittels eines Auswahlverfahrens bestimmen und führt eine öffentlich zugängliche Liste der qualifizierten Leistungserbringerinnen und -erbringer.»

Art. 23, al. 2

La question des overheads est une préoccupation constante des hautes écoles, corroborée par la conclusion du rapport du Conseil suisse de la science (CSS) montrant que pour les hautes écoles un taux de 15% n'est pas suffisant. swissuniversities se prononce dès lors de manière critique sur le principe d'un traitement différencié entre les différentes parties prenantes. Nous comprenons la complexité du système et saluons la volonté de trouver des solutions adaptées aux diverses situations. Toutefois si une exception est faite pour les centres de compétences technologiques pourquoi ne pas également la faire dans le contexte des hautes écoles spécialisées par exemple qui disposent de centres technologiques industriels et dont la structure de financement diffère des hautes écoles universitaires ? La possibilité d'adapter le taux à la hausse en fonction des réalités des projets ne serait-elle alors pas plus cohérente ?

Par ailleurs, swissuniversities d'une part plaide pour que les overheads puissent être octroyés aux hautes écoles sur la globalité du budget des projets et pas uniquement sur la partie 'ressources humaines' et d'autre part souligne l'importance de pouvoir rendre les coûts directs d'usage d'infrastructure éligibles sur les projets, à l'image de ce qui est pratiqué par les autres bailleurs de fonds publics.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à nos commentaires, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos respectueuses salutations.

Michael O. Hengartner
Président