



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Innosuisse – Agence suisse pour
l'encouragement de l'innovation

CH-3003 Berne, Innosuisse

E-mail: bfi-botschaft@sbfi.admin.ch

Au

Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

SEFRI

à l'attention du Conseil fédéral

Notre référence: ega
Berne, le 23 août 2023

Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2025-2028 (Message FRI 25-28): prise de position d'Innosuisse dans le cadre de la procédure de consultation

Mesdames, Messieurs,

En tant qu'institution du domaine FRI directement concernée, Innosuisse est reconnaissante de la possibilité qui lui est donnée de prendre position sur le projet de message FRI 2025-2028 dans le cadre de la procédure de consultation en cours.

1. Orientation pour la Suisse de demain

Le domaine FRI de la Suisse jouit d'une excellente réputation internationale. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une fin en soi, maintenir sa position forte est indispensable pour assurer la compétitivité internationale et la prospérité d'un pays, qui évolue vers une société de métiers à plus haute valeur ajoutée. En tant que pays aux salaires et coûts élevés, la Suisse doit tout mettre en œuvre pour rester dans les premières places au niveau international dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra garder une longueur d'avance sur une concurrence toujours plus forte, assurer sa prospérité et apporter une contribution essentielle à la résolution des défis mondiaux. Le Conseil fédéral exprime lui-même cette conviction en précisant en introduction du texte du message: «Ces investissements doivent permettre à la Suisse de maintenir son excellence dans le domaine FRI, fondamental pour la prospérité du pays».

Pour relever les grands défis à venir, notamment dans le domaine de la transformation numérique et de durabilité, l'économie et la société ont besoin d'un domaine FRI fort et compétitif au niveau international, qui génère les nouveaux savoirs nécessaires, forme des spécialistes hautement qualifiés, dispose d'un réseau international et veille, en collaboration avec les acteurs de l'économie et de la société, à la mise en valeur des connaissances générées. L'ensemble du domaine FRI a besoin d'une croissance budgétaire réelle significative pour pouvoir répondre aux attentes placées en lui. La croissance moyenne d'une valeur nominale de 2% par an prévue par le Conseil fédéral ne suffit pas pour cela. Même si, comme on est en droit de l'exiger, le potentiel d'amélioration de l'efficacité encore disponible est pleinement exploité. La faible croissance envisagée pourrait même se transformer en un

recul en termes réels, d'autant plus que l'année 2024, qui sert de base de calcul, subit déjà des réductions, que d'autres réductions menacent les années suivantes et que le renchérissement pourrait inverser le reste de la croissance. Mais, compte tenu de son importance pour la prospérité de la Suisse, un recul proportionnel de la croissance du domaine FRI par rapport au produit intérieur brut devrait également affaiblir à moyen et à long terme l'ensemble de la création de valeur de l'économie nationale et notamment la création d'emplois de qualité.

Les temps difficiles exigent des solutions courageuses. Un renforcement ciblé du domaine FRI répond à ce credo. Investir dans l'éducation, la recherche et l'innovation, c'est investir dans l'avenir. Leur renforcement est également nécessaire dans la perspective du développement international. Les derniers classements, comme l'IMD World Competitiveness Report, mais aussi le classement mondial des universités QS, indiquent que la Suisse risque de perdre en compétitivité et en capacité d'innovation. La non-association persistante de la Suisse à Horizon Europe affaiblit de plus en plus le réseau international vital pour les acteurs FRI suisses et ne peut être atténuée qu'au prix d'efforts importants et persévérants. Les programmes d'investissement massifs d'autres pays, notamment des Etats-Unis, ont également un effet d'entraînement sur les représentants du domaine FRI local. Même si l'imitation d'une telle politique ne semble ni réaliste ni souhaitable, un engagement clair du monde politique en faveur d'un paysage suisse de la formation, de la recherche et de l'innovation fort dans un contexte international donné est extrêmement utile pour son attractivité, à condition qu'un tel engagement soit étayé par une dotation budgétaire correspondante.

CONCLUSION 1

L'ensemble du domaine FRI est tributaire d'une croissance réelle notable d'au moins 2,5% par an pour la période de contribution 2025-2028. Cette croissance correspond au scénario le plus favorable qui avait été retenu par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI pour l'élaboration des programmes pluriannuels 2025-2028.

2. L'encouragement de l'innovation: un facteur de succès essentiel pour le domaine FRI et la Suisse

Depuis 2006, l'encouragement de l'innovation est explicitement inscrit dans la Constitution fédérale en tant que tâche de la Confédération. En 2018, la Confédération a souligné l'importance de l'encouragement de l'innovation en créant Innosuisse, l'agence pour l'encouragement de l'innovation, une organisation juridiquement indépendante dotée de structures modernes et d'une capacité d'action renforcée. Le Parlement fédéral a adopté fin 2021 la révision de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI), assouplissant et développant les instruments d'encouragement à disposition d'Innosuisse. Ces évolutions sont très positives et montrent que l'encouragement public de l'innovation a gagné en stature en Suisse et qu'il est de plus en plus pris en compte et reconnu au niveau international. La dotation financière a également connu une croissance satisfaisante au cours des dernières années, en partie grâce à des mesures spéciales (mesures contre le franc fort, etc.). Néanmoins, la part d'Innosuisse dans les fonds demandés dans le cadre du projet mis en consultation ne représente que 4,2%. Calculée sur le montant total prévu pour la recherche et l'innovation, la part revenant à Innosuisse s'élève à 14,4%.

La Suisse a besoin d'un excellent système éducatif, de hautes écoles compétitives au niveau international et d'une recherche fondamentale forte. Mais pour que les connaissances ainsi acquises puissent être utilisées au profit de l'économie et de la société, il faut aussi un encouragement de l'innovation fort. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont tout particulièrement confrontées à de grands défis avec la transformation numérique et dépendent du soutien des centres de recherche pour les relever. Il en va de même pour la nécessité d'orienter l'économie et la société de manière cohérente et ciblée en fonction des exigences de durabilité. Le transfert du savoir-faire scientifique élaboré vers une application pratique au profit de l'économie et de la société en Suisse doit être un des objectifs principaux de la politique suisse. Innosuisse poursuit cet objectif et joue un rôle clef dans ce transfert.

C'est à juste titre qu'un engagement international plus fort d'Innosuisse est également demandé, en lien avec les attentes accrues du Conseil fédéral. Innosuisse répond à cette demande et a développé ces dernières années aussi bien son engagement dans le cadre de l'initiative multilatérale Eureka que la coopération bilatérale. En 2023 déjà, Innosuisse prévoit de verser des contributions de plus de 30 millions de francs pour la coopération internationale. La possibilité offerte par la révision de la LERI de soutenir financièrement directement les entreprises suisses concernées dans le cadre de la coopération bilatérale va stimuler davantage la demande d'encouragement international.

Le projet mis en consultation donne la priorité à l'encouragement compétitif de la recherche et de l'innovation et accorde à Innosuisse, et donc à l'encouragement de l'innovation, une croissance annuelle moyenne de 3,1% en valeur nominale. Il convient de saluer cette définition des priorités. La croissance demandée ne suffit cependant pas à maintenir les acquis, et encore moins à satisfaire la demande croissante. Innosuisse est consciente que le besoin de financement indiqué dans sa planification pluriannuelle et basé sur une estimation sérieuse des besoins est probablement hors de portée au vu de la situation actuelle du budget fédéral. Néanmoins, une augmentation substantielle des moyens est nécessaire par rapport au plafond de dépenses prévu dans le projet mis en consultation, afin de maintenir le statu quo et de faire suivre d'effets, du moins en partie, les optimisations législatives mentionnées au début:

- Selon le chiffre 2.8 du projet mis en consultation (page 92), le Conseil fédéral s'attend à ce que le niveau d'encouragement de la période précédente soit maintenu pour **l'encouragement de projets standard d'innovation**. C'est également le but poursuivi par Innosuisse. Selon le tableau indicatif (page 96), des moyens annuels d'un montant moyen de 155 millions de francs doivent être alloués à cet instrument d'encouragement. Innosuisse a versé en moyenne 169 millions de francs de contributions pour l'encouragement de projets standard au cours des années 2021-2022. Des contributions du même ordre de grandeur sont également prévues en 2023 et 2024. Par conséquent, l'objectif fixé par le Conseil fédéral ne pourra pas être atteint. **Il manque au total environ 56 millions de francs. En incluant les contributions aux coûts indirects, cela représente environ 65 millions de francs.**
- Le projet mis en consultation souligne l'importance de **BRIDGE**, l'instrument d'encouragement lancé conjointement par le Fonds national suisse de la recherche scientifique FNS et Innosuisse. Les deux organisations partenaires prévoient d'optimiser et d'étendre modérément le programme. **Il manque cependant à Innosuisse environ 10 millions de francs pour toute la période de contribution** pour pouvoir suivre le rythme du FNS.
- Grâce aux nouvelles possibilités d'encouragement accordées par la révision de la LERI, Innosuisse a pu lancer en mars 2023 **l'encouragement de projets d'innovation de start-up**. Cet instrument d'encouragement arrive à point nommé. En effet, après une évolution positive du financement par le biais du capital-risque ces dernières années, un recul sensible du financement semble réaliste en 2023. C'est une mauvaise nouvelle pour la scène suisse des start-up, désormais très vivante, et pour les opportunités de développement qu'elle offre à l'économie nationale. Innosuisse est heureusement en mesure de remédier au moins quelque peu à cette situation et d'attirer l'attention des investisseurs potentiels en capital-risque sur la qualité des start-up soutenues grâce à son activité d'encouragement et de les inciter à abandonner leur réticence. C'est pourquoi elle prévoit, en 2023 déjà, des octrois d'un peu plus de 60 millions de francs et des versements de plus de 20 millions de francs. Cela n'est toutefois possible que grâce aux moyens supplémentaires qui lui ont été accordés par le Parlement et aux contributions mises à sa disposition dans le cadre des mesures transitoires. Innosuisse s'attend à ce que la demande d'encouragement dans ce domaine augmente encore dans les années à venir. Pour pouvoir suivre ne serait-ce qu'un peu le rythme et atteindre un taux d'approbation à deux chiffres, Innosuisse a besoin d'un budget annuel de 30 millions de francs en moyenne pour l'encouragement des projets d'innovation de start-up. Pour pouvoir mettre ce budget à disposition, **il lui manque 40 millions de francs pour l'ensemble de la période de contribution.**

- Innosuisse a lancé en 2020 l'**initiative Flagship** et finance ainsi des projets d'innovation dans des domaines thématiques largement prédéfinis et d'une grande portée pour l'économie et la société. Les projets Flagship n'ont une chance d'être encouragés que si des organes composés de manière complémentaire adoptent une approche systémique et transdisciplinaire. Il va de soi que la valeur ajoutée de cette nouvelle approche d'encouragement devra être examinée de près. Mais pour avoir un impact, il faut aussi une masse critique. Pour ce nouvel instrument d'encouragement, Innosuisse a indiqué un besoin financier total de 160 millions de francs pour l'ensemble de la période de contribution. Le tableau indicatif du projet mis en consultation (page 96) prévoit un montant total d'un peu plus de 60 millions. C'est nettement trop bas. **Il manque à Innosuisse au moins 40 millions de francs** pour garantir la dotation financière actuelle et atteindre les objectifs visés par l'initiative Flagship.
- Innosuisse a clairement indiqué dans son plan pluriannuel 2025-2028 qu'en cas de faible dotation financière, elle renoncera au cours de la nouvelle période de contribution à lancer de nouveaux instruments d'encouragement au profit de ceux qui existent déjà. Cela s'applique également à **l'encouragement des personnes hautement qualifiées**. Cet instrument doit permettre à des personnes hautement qualifiées issues de l'économie, notamment des PME, d'effectuer des séjours d'accueil dans des institutions de recherche ou, inversement, à des collaborateurs d'institutions de recherche d'effectuer des séjours d'accueil dans l'économie. Cet instrument d'encouragement ne favoriserait pas seulement le transfert de savoir et de technologie, mais serait également bienvenu pour contribuer à assurer une main-d'œuvre qualifiée dont nous avons un besoin urgent. Si les instruments d'encouragement existants pouvaient être suffisamment financés selon les explications ci-dessus, **30 millions de francs supplémentaires seraient nécessaires** pour pouvoir lancer ce nouvel instrument d'encouragement au cours de la période de contribution.

CONCLUSION 2

Innosuisse a besoin, pour maintenir le niveau d'encouragement atteint en 2023, d'un montant total d'environ 1440 millions de francs pour la période de contribution 2025-2028, soit environ 160 millions de francs de plus que ce qui était prévu dans le projet mis en consultation. Pour pouvoir également débiter l'encouragement des personnes hautement qualifiées, il faudrait encore 30 millions de francs supplémentaires.

3. Les institutions FRI sont dignes de confiance

Innosuisse est convaincue que la retenue observée jusqu'ici dans le pilotage politique du système FRI suisse constitue un facteur de succès important pour sa performance et son efficacité. Le projet mis en consultation laisse entendre que l'on pourrait s'écarter partiellement de cette retenue.

Cette crainte est illustrée par la consigne imposée à Innosuisse elle-même de «se distinguer clairement» du programme SWEET ou SWEETER, dont l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est responsable, et pour la période de contribution 2025-2028, de renoncer aux appels à projets dans le domaine de l'énergie dans le cadre de l'initiative Flagship. Outre le fait qu'une «délimitation claire» semble difficilement possible en raison de l'ampleur thématique atteinte entre-temps par le programme de l'OFEN, une telle interdiction, prononcée unilatéralement à l'encontre d'Innosuisse, ne se révèle pas non plus objectivement justifiée et se trouve en contradiction avec la marge de manœuvre reconnue à juste titre à Innosuisse en tant qu'organisation d'experts. Il va de soi que l'on peut toutefois exiger que les acteurs du domaine de l'énergie coordonnent et harmonisent leurs initiatives afin de favoriser les actions complémentaires et d'éviter les doublons. Innosuisse se déclare prête à collaborer et à mettre en œuvre les recommandations émises en juillet 2023 par la Commission fédérale pour la recherche énergétique (CORE).

D'autres restrictions de la marge de manœuvre des acteurs FRI résultent de la tendance à affecter une part de plus en plus importante des ressources à un but précis, malgré une dotation budgétaire

limitée. Il s'agit par exemple de ce que l'on appelle les mesures complémentaires, pour lesquelles les dépenses du FNS prévoient 50 millions de francs au titre des «coopérations de recherche bi- et multi-latérales», ou les 83,2 millions de francs prévus dans les dépenses des Académies pour la «Swiss Quantum Initiative». Ces nouvelles mesures doivent être financées dans le cadre d'une croissance déjà faible pour l'ensemble du domaine, ce qui réduit encore la marge de manœuvre et la flexibilité des institutions FRI. De plus, elles s'accompagnent régulièrement de la mise en place de structures et de processus supplémentaires, ce qui entraîne non seulement des coûts administratifs additionnels, mais soulève également des questions de compétence et rend les procédures plus lourdes et moins efficaces.

CONCLUSION 3

Plus la croissance du domaine FRI est faible, plus il est important de garantir des structures légères et efficaces ainsi qu'une grande flexibilité et dynamique dans l'allocation des ressources. La liberté d'organisation des institutions FRI ne doit pas être davantage limitée.

Les orientations liées au message FRI 2025-2028 sont d'une importance capitale pour Innosuisse. Celle-ci est donc tout à fait disposée à expliquer et à approfondir les arguments avancés dans sa prise de position dans le cadre d'un échange avec les décideurs politiques et se réjouit à cet égard d'un débat animé.

La soussignée (annalise.eggimann@innosuisse.ch) se tient à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Avec nos salutations les meilleures,



André Kudelski
Président



Annalise Eggimann
Directrice