



Rapport

Date de la séance du CE : 13 novembre 2024
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2023.WEU.3095
Classification : Non classifié

Loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI) ; modification

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Réglementation actuelle	2
3.	Contexte	2
4.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	3
5.	Droit comparé	4
5.1	Zurich	4
5.2	Grisons	4
5.3	Neuchâtel	4
5.4	Bâle-Campagne	5
5.5	Argovie	5
5.6	Genève	5
5.7	Conclusions	5
6.	Commentaire des articles	6
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	10
8.	Répercussions financières	10
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	11
10.	Répercussions sur les communes	11
11.	Répercussions sur l'économie	11
12.	Résultat de la procédure de consultation	11
13.	Proposition	12

1. Synthèse

La version actuelle de la loi du 27 janvier 2016 sur l'encouragement de l'innovation (LEI)¹ ne permet d'encourager les projets de recherche appliquée menés dans le canton de Berne qu'au moyen d'un financement initial. La présente révision de la LEI doit permettre d'octroyer égale-

¹ RSB 901.6

ment des aides financières périodiques aux projets et activités d'institutions de recherche appliquée et de développement. Il ne sera toutefois pas possible de revendiquer de droit à l'octroi de subventions, même si les critères sont remplis (formulation potestative). En plus des conditions de financement initial déjà réglementées, ces projets et activités doivent remplir des exigences accrues. Les prestations de soutien concrètes sont autorisées par le Grand Conseil au moyen de crédits-cadres périodiques, qui sont conçus de manière à ce qu'il soit possible de statuer séparément sur les demandes d'encouragement. Ces derniers sont alignés sur les subventions potentielles de la Confédération (crédits FRI²), qui suivent les législatures selon un rythme quadriennal. C'est le seul moyen pour le canton de Berne d'obtenir périodiquement les fonds correspondants de la part de la Confédération. Avec la présente révision de la loi, le canton de Berne redeviendra compétitif face aux autres cantons. La comparaison avec ces derniers montre en effet que plusieurs d'entre eux disposent d'une base légale permettant de soutenir périodiquement des projets d'encouragement de l'innovation, et que leurs dispositions cantonales ne prévoient pas de limite temporelle ni financière pour ce soutien. Le pilotage parlementaire de l'encouragement de l'innovation s'effectue au moyen des arrêtés de dépenses de l'organe compétent en matière financière et par le biais du processus budgétaire.

2. Réglementation actuelle

En vertu de l'actuelle version de la LEI, les projets de recherche appliquée peuvent être encouragés au moyen d'un financement initial. La LEI qualifie d'appliquée la recherche qui vise directement à résoudre les problématiques auxquelles sont confrontés les milieux économiques lors de l'élaboration de produits et dans le cadre des processus de production. Cette dernière – contrairement à la recherche fondamentale dont la première finalité est l'acquisition de connaissances – est très proche des milieux économiques. La LEI cible principalement les institutions et infrastructures de recherche à but non lucratif et les centres de compétences technologiques qui collaborent avec les hautes écoles et les milieux économiques.³ Les aides financières sont actuellement octroyées pour une période de huit ans au plus (pouvant exceptionnellement être prolongée à douze ans). L'actuelle version de la loi ne permet pas d'accorder un soutien périodique.

3. Contexte

En raison de charges salariales et de coûts de production élevés, les entreprises suisses et bernoises doivent proposer des produits d'une grande qualité ou basés sur des avancées technologiques pour rester compétitives sur un marché mondial soumis à une forte pression sur les coûts. La plupart des entreprises étant trop petites pour réaliser elles-mêmes des investissements importants dans la recherche et le développement, les institutions situées à l'interface entre la recherche et l'économie (institutions de recherche appliquée et de développement selon l'art. 1, al. 2 LEI) jouent un rôle central dans la garantie à long terme de la prospérité économique.

La présente révision de la LEI fait notamment suite à la décision du Grand Conseil du 13 juin 2023 octroyant un crédit au Centre Suisse d'Électronique et de Microtechnique SA – Recherche et Développement (CSEM)⁴. Depuis 2023, le CSEM établit sur le périmètre élargi du campus de l'Île un département destiné à la recherche et à la collaboration à vocation industrielle dans le

² Formation, recherche et innovation

³ Proposition commune du Conseil-exécutif et de la Commission des finances pour la session de janvier 2016 : 2015.RRGR.150-Gemeinsamer Antrag Regierung und Kommission erste Lesung-F-121195.pdf. Ce document fournit notamment un aperçu des interactions entre les différents instruments cantonaux de la politique économique, de l'enseignement supérieur et de l'innovation.

⁴ 2021.DEEE.2096

domaine des technologies médicales, en étroite coordination avec les partenaires du CSEM implantés sur le site, à savoir l'Université de Berne et le groupe de l'Île. Selon son modèle économique actuel, le CSEM attend pour ce faire un soutien financier périodique de la part du canton de Berne à compter de 2026, sans quoi il devrait à nouveau réduire ses activités. L'Université de Berne et le groupe de l'Île partent eux aussi du principe que le crédit de collaboration également alloué dans le cadre de la décision du Grand Conseil sera reconduit sous une forme appropriée. Dans le cas contraire, il ne serait pas possible de maintenir autant que possible la valeur ajoutée du CSEM dans le canton de Berne et sur le campus de l'Île, et cette dernière serait alors transférée vers d'autres cantons universitaires dotés d'hôpitaux universitaires.

Les bases juridiques dont dispose actuellement le canton de Berne – notamment les lois sur les hautes écoles – ne permettent pas d'accorder des aides financières périodiques au CSEM ou à des institutions comparables (en particulier aux centres de compétences technologiques et au Parc suisse d'innovation selon le droit fédéral). Dans le rapport sur l'affaire de crédit concernant le CSEM, le Conseil-exécutif avait donc indiqué qu'il pourrait examiner la possibilité de créer une base légale correspondante. D'après ce rapport, il convient toutefois de s'assurer que les centres de compétences technologiques récemment construits dans le canton de Berne (sitem-insel SA⁵, Swiss Center for Design and Health [SCDH] SA) sur la base de la loi sur l'encouragement de l'innovation ne seront ni désavantagés en termes de soutien cantonal ni concurrencés dans leurs activités. Le Grand Conseil a pris connaissance de ce point dans le cadre de la décision qu'il a adoptée lors de la session d'été 2023 et attend que le Conseil-exécutif élabore un projet en ce sens.

Par ailleurs, il s'est avéré au cours des dernières années que le canton de Berne est le seul à proposer uniquement un financement initial pour l'encouragement des projets et institutions en question. Par conséquent, la Confédération accorde aux institutions bernoises le même traitement que le canton de Berne. Ces dernières ne peuvent donc plus soumettre de nouvelles demandes à la Confédération après l'échéance de la période de financement initial, même si elles peuvent présenter des projets de développement méritant un soutien financier du point de vue de la Confédération. La Confédération et d'autres cantons prévoient quant à eux des subventions périodiques pour des institutions comparables, comme c'est notamment le cas pour ANAXAM dans le canton d'Argovie, SwissM4M AG dans le canton de Soleure ou la Fondation Campus Biotech à Genève. Lors de l'élaboration de la loi cantonale sur l'innovation en 2016, il avait été supposé que la Confédération (et, partant, les autres cantons) s'orienterait à moyen terme elle aussi uniquement vers des solutions reposant sur un financement initial, ce qui n'est manifestement pas le cas aujourd'hui et ne le sera probablement pas non plus à l'avenir.

Dans l'ensemble, il apparaît que sans la possibilité d'accorder des subventions périodiques selon des critères clairs, le pôle d'innovation bernois ne sera pas en mesure d'attirer de nouvelles institutions importantes ni de développer de manière ciblée les institutions existantes.

4. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente révision de la LEI a pour but de compléter les bases légales de manière à ce qu'il soit possible d'octroyer également des aides financières périodiques aux projets et activités d'institutions de recherche appliquée et de développement. Il ne sera toutefois pas possible de revendiquer de droit à l'octroi de subventions, même si les critères sont remplis (formulation postulative). En plus des conditions de financement initial déjà réglementées, ces projets et activités doivent remplir des exigences élevées. En outre, ni la Confédération ni le canton ne sont en

⁵ Swiss Institute for Translational and Entrepreneurial Medicine

mesure d'accorder un soutien permanent et sans conditions, raison pour laquelle les aides octroyées doivent être approuvées par le Grand Conseil au moyen de crédits-cadres périodiques et conçues de manière à ce qu'il soit possible de statuer séparément sur les demandes d'encouragement. Si nécessaire, ces crédits-cadres seront judicieusement alignés, tant du point de vue du calendrier que du contenu, sur les subventions potentielles de la Confédération (crédits FRI), qui suivent les législatures selon un rythme quadriennal.

5. Droit comparé

La comparaison se limite aux cantons dans lesquels le CSEM exploite ses propres sites ou dans lesquels se trouvent des centres de compétences technologiques ou des sites du Parc suisse d'innovation soutenus par la Confédération.

5.1 Zurich

Le 10 mai 2023, le Conseil d'État du canton de Zurich a soumis au Grand Conseil un projet de loi sur la promotion économique et l'allègement administratif des entreprises (*Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetz*)⁶. Cette loi a pour but de créer dans le canton de Zurich la base permettant d'octroyer des subventions cantonales à des tiers pour des projets et activités qui servent les objectifs de la loi en question, notamment en renforçant la capacité d'innovation du site. Ce texte, s'il est adopté en l'état, ne prévoit pas de limitation du montant ni de la durée du soutien accordé. En août 2024, la Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK), commission (cantonale) compétente, a proposé par 10 voix contre 5 d'adopter la loi sur la promotion économique et l'allègement administratif des entreprises.

5.2 Grisons

L'article 1 de la loi du canton des Grisons sur le développement économique (*Wirtschaftsentwicklungsgesetz*)⁷ prévoit la possibilité de soutenir des projets de développement économique, notamment pour accroître la compétitivité et le potentiel d'innovation du site économique grison. Conformément à l'article 3, cet encouragement peut prendre la forme de subventions et de prêts, d'affiliations et de participations, d'activités menées en propre, de cautionnements ainsi que d'achats et de mise à disposition de terrains. En résumé, le canton des Grisons dispose d'une base légale permettant de soutenir (périodiquement) les projets d'innovation et les institutions telles que les centres de compétences technologiques.

5.3 Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, des subventions peuvent être versées au titre de la *loi sur l'appui au développement économique*⁸. Elles prennent la forme d'aides financières octroyées à des projets durant la phase de création, de développement ou de commercialisation. Il est possible au même titre de soutenir, sans limitation de durée, des projets et infrastructures améliorant les conditions-cadres, notamment les incubateurs et les hôtels d'entreprises.

⁶ <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte/?id=52afa475256742fd93b462715c413721> (en allemand)

⁷ Gesetz vom 27. August 2015 über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Graubünden (GWE, Wirtschaftsentwicklungsgesetz ; BR 932.100)

⁸ Loi du 29 septembre 2015 sur l'appui au développement économique (LADE ; RSN 900.1)

5.4 Bâle-Campagne

Avec sa loi sur la promotion économique (*Gesetz zur Förderung der Standortqualität*)⁹, le canton de Bâle-Campagne peut verser des subventions, entre autres, à des projets de coopération et de collaboration interentreprises et à des centres régionaux de création, d'innovation ou de technologie. La loi ne prévoit pas de limitation du montant ni de la durée de ces aides.

5.5 Argovie

Avec la loi sur l'encouragement des hautes écoles et de l'innovation (*Gesetz über die Hochschul- und Innovationsförderung*)¹⁰, le canton d'Argovie peut allouer des subventions aux hautes écoles et aux institutions de recherche sur la base de conventions de prestations, et mettre à disposition les infrastructures requises. Le canton peut aussi prendre des participations dans des institutions contribuant au transfert de connaissances et de technologies par exemple. C'est au Conseil d'État qu'il incombe de conclure des conventions relatives à la création et à la gestion communes d'institutions de recherche ainsi que de centres de transfert de connaissances et de technologies intercantonaux et d'économie mixte – sous réserve de l'obtention des crédits. Ces deux instruments peuvent être utilisés sans limitation de durée. Grâce à ces dispositions, le centre de transfert de technologies ANAXAM bénéficiera par exemple d'un soutien financier de 1,6 million de francs pour la période 2025-2028¹¹, après avoir déjà reçu une subvention pour la période 2021-2024¹².

5.6 Genève

La loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi¹³ permet à la République et canton de Genève d'encourager le transfert technologique entre les hautes écoles et l'économie privée, dans la perspective de favoriser l'éclosion et l'exploitation commerciale de nouveaux produits et services. À cette fin, l'État développe lui-même, ou il soutient, des instruments propres à atteindre cet objectif.

5.7 Conclusions

En résumé, divers cantons disposent d'une base légale leur permettant de soutenir périodiquement des projets d'innovation. Il convient de souligner notamment le fait que les dispositions des autres cantons ne prévoient pas de limitation de la durée ni du montant de ces aides, et que le pilotage parlementaire de l'encouragement de l'innovation s'effectue au moyen des arrêtés de dépenses de l'organe compétent en matière financière et par le biais du processus budgétaire.

Avec la présente révision de la loi, le canton redeviendra compétitif face aux autres cantons en matière de politique d'innovation et d'implantation. Les répercussions de ces changements gagneront en importance à l'avenir, puisque les projets stratégiques majeurs seront réalisés là où

⁹ Gesetz vom 19. April 2007 zur Förderung der Standortqualität (Standortförderungsgesetz ; SGS 501)

¹⁰ Gesetz vom 3. Juli 2007 über die Hochschul- und Innovationsförderung (Hochschul- und Innovationsförderungsgesetz, HIG ; SAR 427.300)

¹¹ <https://www.ag.ch/de/aktuell/medien/medienmitteilungen?mm=bulletin-zur-regierungsratssitzung-8bbff4b9-10a5-4597-94c3-cd2122f20eca> de (en allemand)

¹² VWA begrüsst Technologietransferzentrum für Advanced Manufacturing ANAXAM - Kanton Aargau (ag.ch, en allemand)

¹³ Loi du 20 janvier 2000 en faveur du développement de l'économie et de l'emploi (LDévEco ; rsGE I 1 36)

les conditions générales sont les meilleures. Parmi ces conditions figurent notamment la possibilité d'obtenir un soutien financier périodique du canton d'implantation afin, entre autres, de bénéficier également de subventions fédérales périodiques et d'attirer des fonds privés.

6. Commentaire des articles

Article 3

Les instruments d'encouragement énoncés à l'article 3, alinéa 1 (cf. lit. *a*, *b* et *c*) sont maintenus sans modification. Ils se sont avérés efficaces pour encourager la création de nouvelles institutions de recherche appliquée et de développement.

La nouvelle lettre *a1* de l'alinéa 1 crée la base juridique requise pour allouer un soutien périodique. Cet encouragement prend la forme d'une subvention facultative pouvant être octroyée dans le cadre du budget cantonal. Il n'est pas possible de cumuler pour une même période de subventionnement un soutien périodique et les financements initiaux visés à l'alinéa 1, lettres *a*, *b* et *c*. Des projets et activités menés par des institutions peuvent toutefois bénéficier d'un soutien périodique après l'échéance du financement initial s'ils remplissent les exigences (plus strictes) énoncées à l'article 9a. Cela signifie généralement que soit de nouveaux domaines d'activité répondant à ces exigences accrues sont développés, soit que l'impact des domaines d'activité déjà mis en place et répondant aux exigences doit être renforcé de manière ciblée par des aides financières périodiques (augmentation des répercussions sur l'économie). Toutefois, les domaines d'activité d'institutions ayant reçu un financement initial mais ne remplissant pas les exigences ne peuvent pas bénéficier d'aides financières périodiques. C'est notamment le cas du domaine d'activité « Location de locaux » du SIP Biel/Bienne et de sitem-insel. De plus amples détails à ce sujet seront fournis dans le rapport relatif au premier crédit-cadre (2025 à 2028).

L'alinéa 2 énonce dorénavant clairement que les instruments d'encouragement visés à l'alinéa 1, lettres *a*, *b* et *c* continuent d'être considérés comme des financements initiaux et peuvent être combinés. L'alinéa 3 devient donc obsolète.

L'alinéa 4 régit le principe figurant déjà dans le droit en vigueur, selon lequel nul ne peut prétendre à l'encouragement prévu par la présente loi. Ce principe s'applique également aux nouveaux instruments.

Les projets et activités de requérantes et requérants peuvent nécessiter une participation des hautes écoles bernoises ou des hôpitaux universitaires au sens de l'article 35 de la loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH)¹⁴⁾ afin de pouvoir déployer leur effet dans le canton et de garantir que la valeur ajoutée qu'ils génèrent soit maintenue autant que possible dans le canton de Berne. Si cette participation n'est pas déjà financée par le mandat de prestations attribué par le canton, des subventions d'encouragement supplémentaires, à affectation liée, peuvent être octroyées aux hautes écoles et aux hôpitaux universitaires pour cette participation en vertu de l'alinéa 5, en plus de l'encouragement principal accordé à la requérante ou au requérant au titre de l'alinéa 1, lettre *a1*. Ces subventions (annexes) doivent toutefois uniquement servir à soutenir des activités nécessaires aux projets et activités encouragés, menés par la requérante ou le requérant. Le soutien accordé actuellement jusqu'en 2025 au CSEM et aux organisations partenaires montre que cet objectif peut être atteint sans problème et efficacement au moyen d'une convention de coopération. Ces subventions se limitent ainsi strictement au soutien nécessaire pour le projet encouragé de la requérante ou du requérant, ce qui permet de garantir que la valeur ajoutée soit maintenue autant que possible dans le canton de Berne.

¹⁴⁾ RSB 812.11

Sections 2.1 et 2.2

L'ajout des sections 2.1 et 2.2 met en évidence le fait que les articles 7 à 9 s'appliquent aux aides financières temporaires à des projets selon l'article 3, alinéa 1, lettre a et que les nouveaux articles 9a et 9b concernent les aides financières périodiques versées à des projets et activités d'institutions selon l'article 3, alinéa 1, lettre a1.

Article 6

Cet article étant désormais le seul de la section 2, le titre est supprimé pour des raisons relevant de la technique législative.

Article 9a

Le nouvel article 9a définit les critères d'octroi des aides financières périodiques au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a1.

Ces critères sont cumulatifs. Un projet ou une activité d'une institution doit donc remplir tous les critères visés à l'alinéa 1 pour pouvoir bénéficier d'une aide financière périodique du canton.

L'alinéa 1, lettre a précise que les principes énoncés à l'article 2 (développement durable, plans et objectifs de développement déterminants du canton et collaboration avec la Confédération, d'autres cantons ainsi que des tiers) s'appliquent aux projets ou activités concrets d'une institution.

L'orientation sur les innovations exploitables pour l'économie (lit. b) correspond à l'article définissant le but de la LEI (art. 1), resté lui inchangé. L'accent continue d'être mis sur les institutions et infrastructures de recherche à but non lucratif et les centres de compétences technologiques qui collaborent avec les hautes écoles et les entreprises.

La lettre c vient encore durcir ce critère. La simple intention de contribuer au transfert de technologies et de connaissances, et donc d'avoir un impact économique, n'est pas suffisante pour bénéficier d'un encouragement périodique. Les avancées réalisées et le potentiel futur du transfert de technologies et de connaissances doivent pouvoir être démontrés de manière plausible.

En vertu de la lettre d, les projets et activités doivent au moins revêtir une importance nationale. C'est généralement le cas lorsqu'une institution est reconnue par la Confédération comme « établissement de recherche d'importance nationale » au sens de l'article 15 ou par exemple comme site du Parc suisse d'innovation au sens des articles 32 à 34 de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)¹⁵. Si une institution ne dispose pas de cette reconnaissance au niveau fédéral, la dimension nationale ou internationale doit être démontrée de manière compréhensible au moyen de coopérations et de projets (inter-)nationaux ou à l'aide d'autres critères.

Pour justifier l'octroi d'un soutien financier par le canton, les institutions doivent démontrer de manière détaillée l'utilité économique du projet ou de l'activité soutenue pour le canton (lit. e). Il peut s'agir de retombées directes telles que l'obtention de fonds supplémentaires de la part de la Confédération ou de tiers, qui affluent vers le site économique bernois et entraînent ainsi une multiplication des fonds cantonaux engagés (« effet de levier »), la création d'emplois, la réalisation d'investissements, l'obtention de brevets, la création de spin-off, etc. Les effets indirects (utilité tout au long de la chaîne de création de valeur, par exemple pour les entreprises de sous-traitance dans le canton de Berne) et les effets induits (tels que les recettes fiscales perçues ou attendues des employées et employés ainsi que des entreprises impliquées dans le

¹⁵ RS 420.1

canton de Berne) sont également importants afin de comparer l'utilité économique globale pour le canton aux subventions versées.

La lettre *f* cible les institutions dont le succès du modèle économique est avéré. Il s'agit des institutions pouvant démontrer qu'elles reposent sur un modèle d'exploitation fondamentalement rentable et qu'elles utilisent les subventions perçues pour investir dans le développement technologique et celui de leurs activités. Il s'agit ainsi également d'éviter de soutenir des projets ou activités d'institutions qui n'atteignent pas ou n'ont pas atteint leurs objectifs. S'il s'agit de projets ou d'activités ayant déjà bénéficié d'un encouragement cantonal temporaire au sens de l'article 3, alinéa 2, le respect de ces critères est examiné sur la base de l'exécution des contrats de prestations qui ont été conclus avec le canton dans le cadre de ce financement initial (p. ex. sitem-insel, Switzerland Innovationpark Biel/Bienne). Ces contrats définissent des objectifs pour différents domaines, y compris des objectifs opérationnels et financiers. S'il s'agit de projets ou d'activités d'institutions existantes qui ont réussi mais n'ont pas encore été actives dans le canton de Berne ou n'ont pas encore reçu de soutien du canton, le succès de l'exploitation doit être prouvé à l'aide des rapports d'activité précédents et de documents supplémentaires (plans d'affaires p. ex.).

D'autres critères essentiels pour donner droit à des aides financières sont déjà définis ailleurs dans la LEI. Il s'agit notamment du caractère subsidiaire du soutien cantonal (art. 6, al. 3), qui vise à réduire les effets d'aubaine. Les éventuels excédents de couverture et l'interdiction de distribuer des bénéfices sont également régis par la LEI (art. 10, al. 2). En principe, seules les institutions à but non lucratif ont droit à ces subventions.

Tout comme l'actuel alinéa 2 de l'article 7, l'alinéa 2 de l'article 9a exclut que les institutions de formation tertiaire telles que les hautes écoles et les universités bénéficient d'un soutien pour les projets et activités (au titre de l'encouragement de l'innovation) pour lesquels elles ont déjà reçu un financement dans le cadre de la rétribution cantonale accordée pour leur mandat de prestations. Il convient de distinguer ce cas de celui du soutien octroyé par des institutions de formation tertiaire aux projets et activités des institutions qui doivent être encouragées en priorité au sens de la présente loi. Ces prestations supplémentaires des institutions de formation tertiaire doivent, si elles ne relèvent pas du mandat de prestations, pouvoir bénéficier d'une subvention supplémentaire (voir également le commentaire de l'art. 3, al. 5).

Article 9b

L'alinéa 1 fixe en principe à un tiers des coûts imputables le plafond des aides financières cantonales, ce qui correspond à un modèle de financement courant, qui est également appliqué au niveau international pour de nombreux instituts et organismes de recherche. Le financement repose sur trois piliers : financement de base par l'État, fonds privés issus de mandats de l'économie et subventions obtenues sur concours pour l'encouragement de la recherche (Fonds national suisse, Innosuisse, programmes de recherche de l'UE, etc.).

Les coûts imputables englobent uniquement les coûts inhérents à un projet ou aux activités d'une institution qui sont effectivement nécessaires conformément au but de la présente loi. Si, par exemple, une institution mène des activités au sens de l'article 9a et qu'elle met par ailleurs des biens immobiliers en location, elle ne peut faire valoir comme coûts imputables que ceux du premier domaine.

L'alinéa 2 permet, dans des cas dûment motivés, par exemple lorsqu'une étape de développement ou d'extension est imminente, de demander des aides financières jusqu'à concurrence de la moitié des coûts imputables. Toutefois, dans ce cas, la part restante du soutien doit provenir du secteur privé et/ou de prestations propres non financées par des fonds publics.

Article 10

Cet article étant désormais le seul de la section 2a, le titre est supprimé pour des raisons relevant de la technique législative. Les dispositions de procédure s'appliquent à toutes les aides financières versées aux projets et activités d'institutions.

Article 13a

D'une part, les projets et activités qui doivent être encouragés périodiquement au titre de la version révisée de la LEI par le biais d'arrêts périodiques de durée limitée sont étroitement liés à la politique nationale d'innovation et, partant, aux crédits-cadres FRI quadriennaux de la Confédération. Dans la plupart des cas, il sera nécessaire d'obtenir également un soutien de la Confédération pour remplir les critères stricts énoncés à l'article 9a pour les aides financières périodiques (notamment grande utilité économique et effet de levier des fonds cantonaux engagés). Il est donc particulièrement judicieux d'examiner les projets et activités à l'occasion d'un crédit-cadre cantonal précédant les crédits fédéraux de même durée, car l'expérience a montré que les projets et activités qui ne sont pas soutenus par le canton ne le sont pas non plus par la Confédération. À l'inverse, le fait que le canton octroie un soutien en approuvant un crédit-cadre ne préjuge en rien de la décision de la Confédération quant à la demande et au montant de la subvention fédérale accordée.

D'autre part, passer par un crédit-cadre confère au Conseil-exécutif et au Grand Conseil une vue d'ensemble des prestations d'encouragement versées au titre de la LEI sur une période de quatre ans, ce qui est très judicieux, aussi bien du point de vue de la politique d'innovation que de la politique financière : le crédit-cadre permet de définir quel montant maximum doit être mis à disposition pour des aides financières périodiques au titre de la version révisée de la LEI, mais également pour quels projets et activités. Les travaux de planification et de budgétisation s'en trouvent considérablement simplifiés et le Grand Conseil peut ainsi définir plus facilement des priorités claires en fonction de critères qualitatifs lorsqu'il approuve les demandes individuelles en se fondant sur le crédit-cadre. En effet, le Conseil-exécutif fournira des informations détaillées, dès la soumission du crédit-cadre, sur les demandes reçues et l'utilisation des ressources prévue. Sur cette base, le Grand Conseil peut ensuite statuer séparément sur les différentes demandes et adapter si nécessaire le montant et la composition du crédit-cadre. L'expérience a par ailleurs montré que la Confédération adapte la dimension de certains projets, ce qui peut également avoir une influence sur le montant et le calendrier du soutien cantonal. De plus, la Confédération n'accorde pas non plus de promesses de financement au-delà de quatre ans. Le Conseil-exécutif doit donc avoir la possibilité d'adapter, au niveau du crédit-cadre, les montants des crédits et les calendriers entre et au sein des différents projets par le biais d'arrêts d'exécution. De plus, avec l'obligation de rendre compte déjà prévue à l'article 34, alinéa 3 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin)¹⁶, le Grand Conseil est informé en temps utile via le rapport de gestion de l'utilisation ultérieure du crédit-cadre. Toutes les demandes sont également intégrées au compte rendu annuel à l'attention de la section de la Commission de gestion du Grand Conseil (CGes), lequel existe déjà.

Les projets bénéficiant d'un financement initial doivent quant à eux, comme c'est actuellement le cas, être soumis séparément sous forme de crédits d'objet pour décision à l'organe compétent en matière financière et figurer dans le compte rendu annuel à l'attention de la section de la CGes.

Article 13b

Le Conseil-exécutif décide de l'utilisation du crédit-cadre. Cette réglementation s'appuie sur celle de la LERI au niveau fédéral afin que les fonds approuvés par le Grand Conseil pour les

¹⁶ RSB 620.0

différentes demandes puissent être débloqués par le biais d'arrêtés d'exécution au rythme des décisions des autorités fédérales. En outre, dans le cadre de l'enveloppe globale octroyée par le Grand Conseil au titre du crédit-cadre, les modifications susceptibles d'être apportées aux demandes individuelles en raison de divergences entre les promesses provisoires et définitives accordées par la Confédération ou par des particuliers doivent pouvoir être mises en œuvre facilement. Conformément à son échelon de compétence, le Grand Conseil ne procède à un nouvel examen que si ce dernier peut conduire à une augmentation de l'ensemble du crédit-cadre. De plus amples détails à ce sujet seront fournis dans le rapport relatif au premier crédit-cadre (2026-2028).

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La révision de la loi est conforme au premier objectif du programme gouvernemental de législature 2023-2026 : « Le canton de Berne renforce son attractivité en tant que pôle d'innovation et d'investissement ».

8. Répercussions financières

Au vu des critères définis à l'article 9a, le Conseil-exécutif estime que dans le canton de Berne, quatre institutions au plus seraient actuellement susceptibles de bénéficier d'aides financières périodiques. Il s'agirait probablement de sitem-insel SA, de SCDH SA, de CSEM SA, toutes trois étant des établissements de recherche d'importance nationale et des sociétés anonymes à but non lucratif au sens de l'article 15 LERI, ainsi que de Switzerland Innovation Biel/Bienne SA, reconnue par la Confédération comme site du Parc suisse d'innovation selon les articles 32 à 34 LERI.

Pour le CSEM, le Grand Conseil a déjà promis lors de sa session d'été 2023¹⁷ des subventions annuelles de quatre millions de francs pour les années 2023 à 2025, dont deux millions de francs affectés aux dépenses des partenaires sur le site (Université de Berne et groupe de l'Île) qui ont été définies dans une convention de coopération. Il conviendra d'examiner si d'autres subventions peuvent être octroyées (à partir de 2026) au titre de la base légale présentée ici, et de les verser le cas échéant.

Le premier crédit-cadre correspondant pour les années 2026 à 2028¹⁸ devrait, d'après une première estimation, s'élever à un montant compris entre 12 et 18 millions de francs. La demande de crédit est soumise au Grand Conseil en même temps que le présent projet de loi (pour la seconde lecture). Ces fonds ne sont pas encore inscrits dans le plan intégré mission-financement et ne peuvent pas être compensés dans le cadre des moyens actuels de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE). Conformément au crédit-cadre 2026-2028, qui sera soumis à l'approbation du Grand Conseil lors de la session d'été 2025, ils seront inscrits dans le cadre de la planification financière 2025. Le rapport relatif au crédit-cadre contiendra des dispositions de procédure plus détaillées. Les critères y seront précisés et complétés par des charges. Ces derniers s'inspireront fortement des dispositions fédérales existantes et de la pratique actuelle en matière de conclusion de conventions de prestations pour les institutions soutenues jusqu'à présent en vertu de la LEI. La DEEE, en étroite collaboration avec la

¹⁷ Affaire n°2021.DEEE.2096 : Mise en place et développement du département CSEM Berne pour la recherche et la collaboration à vocation industrielle. Crédit d'objet 2023–2025 et crédit supplémentaire 2023 pour le groupe de produits 4437000001. Développement et surveillance économique. Crédit d'objet

¹⁸ Le premier crédit-cadre ne s'étendra exceptionnellement que sur trois ans, jusqu'en 2028, étant donné que les modifications de la LEI n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2026 et qu'elles ne s'appliqueront donc pas à la première année de la période FRI 2025-2028. Les crédits-cadres suivants pourront ensuite coïncider avec les crédits FRI de quatre ans, conformément aux dispositions de l'article 13a : 2029-2032 ; 2033-2036, etc.

Direction de l'instruction publique et de la culture, assurera régulièrement et en temps voulu la coordination avec le processus d'élaboration des conventions de prestations des hautes écoles. Le premier crédit-cadre (2026-2028) sera soumis au Grand Conseil pour la session d'été 2025, et le deuxième (2029-2032) suivra au plus tard lors de la session de printemps 2027 afin que les décisions soient prises suffisamment tôt avant que la Confédération ne se prononce à son tour (le délai de dépôt des demandes en vue du message FRI 2029-2032 est fixé à fin juin 2027).

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La présente révision peut être mise en œuvre dans l'administration cantonale avec les ressources actuelles.

10. Répercussions sur les communes

Les communes d'implantation profitent des nouveaux emplois et de la valeur ajoutée générés par les institutions et projets soutenus. Le présent projet n'aura pas de répercussions sur les autres communes.

11. Répercussions sur l'économie

L'évaluation effectuée sur la base de la check-list pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a dans l'ensemble pas de répercussions notables sur la charge administrative ou financière des entreprises. La présente révision de la LEI n'aura pour le moment pas de répercussions directes sur l'économie car elle n'est assortie d'aucune promesse de subventions et n'introduit pas de droit à ces dernières.¹⁹ Les éventuelles subventions (périodiques) seront allouées par le biais des crédits-cadres quadriennaux prévus (cf. art. 13a, al. 1). Elles viendront renforcer la recherche axée sur l'innovation et amélioreront ainsi l'attractivité du site économique bernois. Les répercussions économiques concrètes qui découleront des arrêtés de dépenses mentionnés seront détaillées dans ce cadre.

12. Résultat de la procédure de consultation

Le 1^{er} mai 2024, le Conseil-exécutif a autorisé la DEEE à lancer une procédure de consultation sur la révision de la LEI. La procédure de consultation a duré du 2 mai 2024 au 2 août 2024. Au total, 68 avis ont été exprimés.

La plupart des partis sont favorables à l'adaptation de la LEI (PS, Les VERT-E-S, PVL, Le Centre, PEV, PLR). L'UDC et l'UDF s'y opposent, principalement pour des raisons de politique institutionnelle. L'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne (UCI) et PME Bernoises rejettent les dispositions relatives à l'encouragement périodique, également pour des motifs de politique institutionnelle. Un grand nombre d'entreprises industrielles importantes sont en revanche clairement favorables à la modification de la loi (entre autres Rolex, Swatch Group SA, Ypsomed SA, Sonova SA, Meyer Burger SA). L'association suisse de la technique

¹⁹ Cf. rapport concernant l'ACE 254-2023 pour les répercussions économiques du département du CSEM à Berne, rapport concernant l'ACE 1341-2018 pour celles de sitem-insel SA, rapport concernant l'ACE 41/2016 pour celles du SIP Biel/Bienne et rapport concernant l'ACE 567-2021 pour celles de la société SCDH SA.

médicale Swiss Medtech et Berner Arbeitgeber saluent explicitement le nouvel instrument d'encouragement.

Les VERT-E-S demandent de réserver l'encouragement aux projets (temporaires ou périodiques) qui contribuent à l'atteinte de la neutralité climatique d'ici 2050 et souhaitent une disposition séparée concernant l'encouragement des projets présentant une utilité particulière pour la sortie des énergies fossiles et l'atteinte des objectifs climatiques. Les Jeunes vert'libéraux souhaitent eux aussi qu'une importance particulière soit accordée aux objectifs des articles 31 et 31a de la Constitution cantonale. Étant donné que l'encouragement selon la LEI doit déjà se baser sur les principes du développement durable et que les modifications souhaitées limiteraient trop fortement l'activité d'encouragement du canton, le Conseil-exécutif refuse d'adapter le projet de loi en conséquence.

Le Centre, le PS et Berner Arbeitgeber approuvent l'idée que l'arrêté de crédit soit pris sous forme de crédit-cadre, tandis que l'UDC, le PLR, le PEV et le PVL la rejettent. Les avis qui s'y opposent reposent principalement sur l'argument selon lequel le Grand Conseil doit être informé des projets à encourager et statuer sur leur encouragement. Le Conseil-exécutif tient à conserver l'instrument que constitue le crédit-cadre du point de vue du droit financier, tout en précisant que le Grand Conseil est déjà informé de tous les projets lors de l'adoption de l'arrêté de crédit et peut ainsi effectivement statuer sur l'encouragement des différents projets en fixant le montant et la composition du crédit-cadre. Les préoccupations ayant conduit certains participants à rejeter la forme du crédit-cadre lors de la procédure de consultation n'ont ainsi plus lieu d'être. Le rapport a été précisé en conséquence dans le cadre du commentaire de l'article 13.

Les communes (financièrement) concernées (villes de Berne et Bienne) ainsi que le PS et Le Centre sont favorables à la modification indirecte de la loi sur les impôts. L'UDC, les VERT-E-S, le PEV, le PVL ainsi que l'ACB, l'UCI et PME Bernoises s'y opposent, en évoquant notamment la souveraineté fiscale des communes et les effets de distorsion de la concurrence. Étant donné que la majorité des partis ainsi que l'ACB s'opposent à la modification de la loi sur les impôts, le Conseil-exécutif renonce à cette modification.

13. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la modification de la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI).