

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit des facteurs critiques de succès auprès des sites sélectionnés du Parc suisse d'innovation

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et
à l'innovation ; fondation Switzerland Innovation ;
entités en charge des sites SIP Basel Area,
SIP Innovaare, SIP West EPFL et SIP Zurich

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	930.22435
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter : @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans le présent rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Étendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 Bases	16
2.1 Dispositions normatives réglant les relations avec la Confédération	16
2.2 Un secrétariat général servant de lien avec l'administration fédérale	16
2.3 Un contrat d'affiliation définit la collaboration entre la fondation et les entités en charge des sites	17
3 Mesures de développement	19
3.1 Diversité des situations et des défis des entités en charge des sites.....	19
3.2 Thématiques prioritaires fixées en fonction des compétences	20
3.3 Divers modèles d'acquisition de clients	21
3.4 Croissance de l'offre d'infrastructures	22
3.5 Des prescriptions claires en matière d'activités d'innovation.....	24
4 Gouvernance et structures	26
4.1 La forme juridique des entités en charge des sites n'a que peu d'influence sur les activités des entreprises	26
4.2 Pas de pilotage ni de gestion centralisés.....	27
4.3 Nécessité de clarifier le rôle de la Confédération	29
Annexe 1 : Bases légales	32
Annexe 2 : Abréviations.....	33
Annexe 3 : Glossaire	34

Annexe 4 : Informations relatives aux entités en charge des sites audités35

Audit des facteurs de succès critiques d'une sélection de sites du Parc suisse d'innovation

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation ;
fondation Switzerland Innovation ; entités en charge des sites SIP
Basel Area, SIP Innovaare, SIP West EPFL et SIP Zurich

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit auprès du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et du Parc suisse d'innovation (Switzerland Innovation Park, SIP). Le Parc suisse d'innovation est un réseau de recherche appliquée et de développement proches de l'industrie et un écosystème pour la mise en réseau des hautes écoles et des entreprises innovantes. Comptant six entités en charge des sites et quinze sites répartis dans treize cantons, il vise à promouvoir la mise en réseau et les échanges entre les milieux économiques et scientifiques et à créer un environnement propice à l'innovation, de manière à générer des investissements privés supplémentaires dans la recherche et le développement. La fondation Switzerland Innovation est l'organisation faitière nationale et sert d'interface entre les entités en charge des sites et le SEFRI.

La Confédération soutient le Parc suisse d'innovation avec un crédit-cadre de 350 millions de francs pour des cautionnements, limité jusqu'à début 2024, ainsi qu'avec des biens-fonds de la Confédération en droit de superficie. Depuis 2021, le SEFRI assure le financement de base de la fondation à hauteur d'environ 1 million de francs par année.

Le CDF a réalisé le présent audit à un stade précoce du Parc suisse d'innovation. Plusieurs entités en charge des sites sont encore en construction. Lors de l'audit, le CDF n'a constaté aucun problème majeur. Au-delà des chances qu'offre la mise en réseau des milieux scientifiques et économiques pour créer un environnement propice à l'innovation, il existe aussi des risques potentiels auxquels le SEFRI et la fondation devraient prêter suffisamment d'attention à l'avenir.

Les conditions préalables et les défis varient selon les entités en charge des sites

Les entités en charge des sites se trouvent dans des phases de développement différentes, ont d'autres thématiques prioritaires et sont confrontés à des défis divergents. Park West EPFL, par exemple, peut compter sur 30 ans d'expérience en matière d'innovation, tandis que Park Ost n'a été admis dans le réseau de Switzerland Innovation qu'en 2021.

Les thématiques prioritaires sont déterminées en fonction des compétences des hautes écoles, des centres de recherche et des entreprises présents sur les sites. Les entités en charge des sites sont exposées à des facteurs exogènes qu'elles ne peuvent pas influencer directement, mais qui affectent directement leur développement. Il s'agit notamment de la non-association de la Suisse au programme-cadre de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et des contingents des travailleurs provenant d'États tiers.

Les activités de marketing et de promotion extra-européennes internationales sont du ressort de la fondation, qui les mène en collaboration avec Switzerland Global Enterprise (S-GE). Aux niveaux national et européen, les entités en charge des sites assurent leur propre promotion. Il existe un potentiel pour regrouper le savoir-faire spécialisé et les ressources budgétaires afin de mieux coordonner les activités de promotion et les fonder sur une base élargie.

Le financement autonome des entités en charge des sites ne va pas de soi

Les entités en charge des sites sont tenues d'organiser leur exploitation de manière autonome. Les recettes proviennent pour l'essentiel des revenus locatifs de leurs infrastructures. Il existe un conflit d'objectifs avec la directive selon laquelle des surfaces de réserve d'une taille appropriée doivent être mises à la disposition de personnes intéressées dans un délai de trois à six mois. Cette directive comporte le risque que les entités en charge des sites exploitent leurs infrastructures comme des objets de rendement afin de couvrir leurs coûts d'exploitation.

Pas de pilotage centralisé – nécessité de clarifier le rôle de la Confédération

Le Conseil fédéral charge contractuellement la fondation de mettre en œuvre les directives conformément à la Loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation. Le contrat conclu à cet effet sert de base aux contrats d'affiliation entre la fondation et les entités en charge des sites. Il ne prévoit pas que la Confédération (SEFRI) exerce la surveillance de la fondation. De son côté, la fondation ne dispose d'aucun droit d'instruction sur les entités en charge des sites.

Le Conseil fédéral définit les conditions-cadres et fixe les exigences à remplir, mais n'assume pas les risques financiers qui en découlent. Les mesures de soutien actuelles de la Confédération (cautionnements) n'ont qu'une efficacité limitée. En ce qui concerne les biens-fonds en droit de superficie, l'accent est mis sur les rentes de droits de superficie appropriées. Le CDF a recommandé au SEFRI d'examiner le futur rôle de la Confédération et d'adapter si nécessaire les conditions-cadres.

Texte original en allemand

Prüfung der kritischen Erfolgsfaktoren bei selektierten Standorten des Schweizerischen Innovationsparks

Staatsekretariat für Bildung, Forschung und Innovation; Stiftung Switzerland Innovation; Standortträger SIP Basel, SIP Innovaare, SIP West EPFL und SIP Zurich

L'essentiel en bref

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) sowie beim Schweizerischen Innovationspark (Switzerland Innovation) eine Prüfung durchgeführt. Der Schweizerische Innovationspark ist ein Netzwerk für industriennahe und angewandte Forschung und Entwicklung und ein Ökosystem für die Vernetzung von Hochschulen und innovativen Unternehmen. Mit sechs Standortträgern und 15 Standorten verteilt er sich insgesamt auf 13 Kantone. Er hat zum Ziel, die Vernetzung und den Austausch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu fördern und ein innovationsfreundliches Umfeld zu schaffen. Dadurch sollen zusätzliche private Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen generiert werden. Die Stiftung «Switzerland Innovation» ist die nationale Dachorganisation und das Bindeglied zwischen den Standortträgern und dem SBFI.

Der Bund unterstützt den Schweizerischen Innovationspark mit einem bis Anfang 2024 befristeten Rahmenkredit von 350 Millionen Franken für Bürgschaften sowie mit Grundstücken des Bundes im Baurecht. Seit 2021 übernimmt das SBFI die Basisfinanzierung der Stiftung mit jährlich rund 1 Million Franken.

Die Prüfung der EFK erfolgte in einem frühen Zeitpunkt des Schweizer Innovationsparks. Einzelne Standortträger befinden sich noch im Aufbau. Im Rahmen ihrer Prüfung hat die EFK keine grösseren Probleme festgestellt. Neben den erhofften Chancen aus der Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft zu einem innovationsfreundlichen Umfeld sind auch mögliche Risiken erkennbar, denen das SBFI und die Stiftung in Zukunft genügend Beachtung schenken sollten.

Standortträger mit divergenten Voraussetzungen und Herausforderungen

Die Standortträger befinden sich in ungleichen Entwicklungsphasen, unterscheiden sich nach Schwerpunktthemen und haben verschiedene Herausforderungen zu bewältigen. So kann einerseits der Park West EPFL auf eine 30-jährige Innovationserfahrung zurückgreifen, während andererseits der Standort Ost erst 2021 ins Netzwerk von Switzerland Innovation aufgenommen wurde.

Die Schwerpunktthemen richten sich nach den Kompetenzen der an den Standorten vorhandenen Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen. Die Standortträger sind exogenen Faktoren ausgesetzt, die sie nicht direkt beeinflussen können, die aber direkte Auswirkungen auf deren Entwicklung haben. Hierzu zählen u. a. die Nicht-Assoziierung der Schweiz am Rahmenprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation «Horizon Europe» und die Drittstaatenkontingente für Arbeitskräfte.

Die internationalen aussereuropäischen Marketing- und Promotionsaktivitäten obliegen der Stiftung. Sie werden in Zusammenarbeit mit Switzerland Global Enterprise (S-GE) ausgeführt. Auf nationaler und europäischer Ebene vermarkten sich die Standortträger selber. Es besteht Potenzial, das Fachwissen und Budgetmittel zu bündeln, um die Vermarktung besser aufeinander abzustimmen und breiter abzustützen.

Die Selbstfinanzierung der Standortträger ist kein Selbstläufer

Die Standortträger haben die Vorgabe, ihren Betrieb eigenwirtschaftlich zu gestalten. Die Haupteinnahmequelle sind Mieteinnahmen aus der zur Verfügung gestellten Infrastruktur. Es besteht ein Zielkonflikt mit der Vorgabe, wonach für Interessenten innert drei bis sechs Monaten Reserveflächen in angemessener Grösse verfügbar sein müssen. Diese beinhaltet das Risiko, dass die Standortträger die Infrastruktur als Renditeobjekt zur Deckung der Betriebskosten einsetzen.

Keine zentralisierte Steuerung – Rolle des Bundes mit Klärungsbedarf

Per Vertrag beauftragt der Bundesrat die Stiftung mit der Umsetzung der Vorgaben gemäss Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und Innovation. Dieser dient als Grundlage für die Anschlussverträge zwischen der Stiftung und den Standortträgern. Der Vertrag weist dem Bund (SBFI) keine Aufsicht gegenüber der Stiftung zu. Die Stiftung ihrerseits verfügt über kein Weisungsrecht gegenüber den Standortträgern.

Der Bundesrat definiert zwar Rahmenbedingungen und legt Voraussetzungen fest, die es umzusetzen gilt, trägt jedoch die damit einhergehenden finanziellen Risiken nicht mit. Die aktuellen Unterstützungsmassnahmen (Bürgschaften) des Bundes zeigen eine beschränkte Wirkung. Bei den Grundstücken im Baurecht steht ein angemessener Baurechtzins im Fokus. Die EFK hat dem SBFI empfohlen, die zukünftige Rolle des Bundes zu überprüfen und bei Bedarf die Rahmenbedingungen anzupassen.

Verifica dei fattori critici di successo per le sedi selezionate del parco svizzero dell'innovazione

Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione; fondazione Switzerland Innovation; enti responsabili SIP Basel, SIP Innovaare, SIP West EPFL e SIP Zurich

L'essenziale in breve

Il controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica presso la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) e il parco svizzero dell'innovazione (Switzerland Innovation). Il parco svizzero dell'innovazione è una rete per la ricerca applicata e lo sviluppo vicini all'industria nonché un ecosistema per l'interconnessione tra scuole universitarie e aziende innovative. Con 6 enti responsabili e 15 ubicazioni, il parco è distribuito su un totale di 13 Cantoni. Il suo obiettivo è promuovere l'interconnessione e lo scambio tra scienza ed economia nonché creare un ambiente favorevole all'innovazione. Ciò dovrebbe generare ulteriori investimenti privati nel campo della ricerca e dello sviluppo. La fondazione «Switzerland Innovation» rappresenta l'organizzazione mantello nazionale e garantisce il collegamento tra gli enti responsabili e la SEFRI.

La Confederazione sostiene il parco svizzero dell'innovazione con un credito quadro di 350 milioni di franchi per le fidejussioni, limitato fino all'inizio del 2024, nonché con fondi di proprietà della Confederazione in diritto di superficie. Dal 2021, la SEFRI ha assunto il finanziamento di base della fondazione con circa 1 milione di franchi all'anno.

La verifica da parte del CDF è avvenuta in una fase iniziale del parco svizzero dell'innovazione. I singoli enti responsabili sono ancora in fase di sviluppo. Nell'ambito della sua verifica, il CDF non ha riscontrato problemi di rilievo. Oltre alle auspiccate opportunità derivanti dall'interconnessione tra scienza ed economia per creare un ambiente favorevole all'innovazione si intravedono potenziali rischi, ai quali la SEFRI e la fondazione dovrebbero prestare sufficiente attenzione in futuro.

Enti responsabili con requisiti e sfide divergenti

Gli enti responsabili si trovano in fasi di sviluppo diverse, si differenziano a seconda dei temi prioritari e devono affrontare sfide differenti. Da un lato, il SIP West EPFL può contare su 30 anni di esperienza nel campo dell'innovazione, dall'altro la sede Ost è stata selezionata per la rete di Switzerland Innovation solo nel 2021.

I temi prioritari si basano sulle competenze delle scuole universitarie, degli istituti di ricerca e delle aziende presenti presso le sedi. Gli enti responsabili sono esposti a fattori esogeni che non possono influenzare direttamente ma che hanno un impatto diretto sul loro sviluppo. Tra questi rientrano, ad esempio, la mancata associazione della Svizzera al programma quadro dell'Unione Europea per la ricerca e l'innovazione «Orizzonte Europa» e le quote di lavoratori provenienti da Paesi terzi.

Le attività di promozione e di marketing internazionali extraeuropee sono di competenza della fondazione e vengono realizzate in collaborazione con Switzerland Global Enterprise (S-GE). A livello nazionale ed europeo, gli enti responsabili si sponsorizzano autonomamente. Vi è il potenziale per unire conoscenze specialistiche e risorse di bilancio affinché la sponsorizzazione venga coordinata meglio e supportata in maniera più ampia.

L'autofinanziamento degli enti responsabili non è scontato

Gli enti responsabili sono tenuti a gestire il loro esercizio in modo autonomo. La principale fonte di entrata è costituita dai redditi locativi derivanti dalle infrastrutture messe a disposizione. Esiste un conflitto di obiettivi con l'obbligo secondo cui superfici di riserva di dimensioni adeguate devono essere disponibili per le parti interessate entro tre–sei mesi. Ciò comporta il rischio che gli enti responsabili utilizzino l'infrastruttura come oggetto di rendita per coprire i costi d'esercizio.

Nessuna gestione centralizzata e ruolo della Confederazione con necessità di chiarimenti

Per contratto, il Consiglio federale incarica la fondazione di attuare gli obblighi previsti dalla legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione. Ciò serve come base per i contratti di affiliazione tra la fondazione e gli enti responsabili. Il contratto non assegna alla Confederazione (SEFRI) alcuna vigilanza sulla fondazione. Da parte sua, la fondazione non ha il diritto di impartire istruzioni agli enti responsabili.

Sebbene il Consiglio federale definisca le condizioni quadro e i requisiti da attuare, non si assume i relativi rischi finanziari. Le attuali misure di sostegno (fideiussioni) della Confederazione hanno un effetto limitato. Per quanto riguarda i fondi nel diritto di superficie, l'attenzione si concentra su un tasso di interesse appropriato. Il CDF ha raccomandato alla SEFRI di rivedere il futuro ruolo della Confederazione e, se necessario, di adeguare le condizioni quadro.

Testo originale in tedesco

Audit of critical success factors at selected Swiss Innovation Park sites

State Secretariat for Education, Research and Innovation;
Switzerland Innovation Foundation; entities in charge of the sites
SIP Basel, SIP Innovaare, SIP West EPFL und SIP Zurich

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit of the State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) and the Swiss Innovation Park (Switzerland Innovation). The Swiss Innovation Park is a network for industry-oriented and applied research and development, and an ecosystem for networking between universities and innovative companies. With six entities in charge of 15 sites, it is spread over a total of 13 cantons. Its aim is to promote networking and exchange between academia and industry, and to create an innovation-friendly environment. This should generate additional private investment in research and development. The Switzerland Innovation Foundation is the national umbrella organisation and acts as intermediary between the site entities and SERI.

The Confederation backs the Swiss Innovation Park with a CHF 350 million framework credit for sureties, which is limited until the beginning of 2024, as well as with federally owned land with building rights. Since 2021, SERI has assumed the basic financing of the foundation for around CHF 1 million annually.

The SFAO's audit was conducted at an early stage in the development of the Swiss Innovation Park. Some of the entities in charge of the sites are still being set up. In the course of its audit, the SFAO did not identify any major problems. In addition to the anticipated opportunities arising from the networking between academia and business to create an innovation-friendly environment, potential risks are also apparent, which SERI and the foundation should monitor closely in the future.

Prerequisites and challenges vary between site entities

The site entities are at different stages of development, differ in their priorities and have diverse challenges to overcome. For example, Park West EPFL can draw on 30 years of innovation experience, while Park East only joined the Switzerland Innovation network in 2021.

Their priorities depend on the areas of expertise of the universities, research institutes and companies at their sites. The site entities are exposed to exogenous factors that they cannot directly influence, but which have a direct impact on their development. These include Switzerland's non-association with the European Union's Horizon Europe framework programme for research and innovation and the third-country labour quotas.

International marketing and promotional activities outside Europe are the responsibility of the foundation. They are performed in cooperation with Switzerland Global Enterprise (S-GE). At the national and European level, the site entities conduct their own marketing. There is potential to pool expertise and budgetary resources in order to better coordinate and broaden marketing activities.

Self-financing of the site entities is not a foregone conclusion

The site entities are required to operate in a financially self-sufficient manner. However, as their income is mainly derived from the rental income from their infrastructure, there is a conflict of objectives with the obligation to have suitable reserve areas available for potential buyers within three to six months. There is a risk that the site entities will use their infrastructure to make a profit in order to cover their operating costs.

No centralised management – role of the Confederation needs clarification

The Federal Council mandated the foundation to implement the provisions of the Federal Act on the Promotion of Research and Innovation. The contract concluded to this effect serves as the basis for the affiliation contracts between the foundation and the site entities. It does not foresee the supervision of the foundation by the Confederation (SERI). The foundation, for its part, has no right to issue directives to the site entities.

Although the Federal Council defines the framework conditions and sets requirements that must be implemented, it does not shoulder any of the associated financial risks. The Confederation's current support measures (sureties) have a limited effect. In the case of land granted with building rights, the focus is on appropriate remuneration for building rights. The SFAO has recommended that SERI review the future role of the Confederation and adjust the framework conditions if necessary.

Original text in German

Prise de position générale du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

En 2022, le Parc suisse d'innovation a été soumis à deux évaluations : un audit du CDF et une évaluation externe de l'ensemble du réseau menée par un jury d'experts. Ces deux évaluations se complètent et donnent une vue d'ensemble complète.

L'évaluation externe, malgré des différences entre les sites, constate globalement une forte évolution du Parc suisse d'innovation en termes de croissance et de capacité d'innovation (par ex. implantation de 300 entreprises et création de quelque 2700 emplois) ; le parc est devenu un acteur clé dans le paysage suisse de l'innovation et il fournit une contribution substantielle à l'attrait de la Suisse en tant que place économique et d'investissement.

Les différents sites et l'organisation responsable ont accueilli favorablement les recommandations de l'évaluation externe.

L'image qui se dégage de l'audit du CDF correspond aux résultats de l'évaluation externe. Concernant les recommandations 1 à 4 du CDF, voir les prises de position ci-après. Les propositions et les remarques du CDF qui vont au-delà de ces recommandations sont utiles et seront prises en compte dans les limites des compétences du SEFRI.

Texte original en allemand

Prise de position générale de la Fondation Switzerland Innovation et entités en charge des sites

Au nom de la Fondation et des parcs d'innovation impliqués dans l'audit, nous remercions le CDF pour le bon déroulement de l'audit, la bonne collaboration et la discussion constructive. Les conclusions du rapport final et les indications qu'il contient nous sont précieuses et utiles.

Texte original en allemand

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le Parc suisse d'innovation est un réseau formé de six entités en charge des sites, ainsi que de leurs sites répartis dans quatorze cantons. Il ne cesse de croître depuis sa création en 2016 et des projets de développement sont en cours sur plusieurs sites. Le Parc suisse d'innovation a pour but de promouvoir le réseautage et les échanges entre les milieux économiques et scientifiques et de créer un environnement propice à l'innovation. Il doit en résulter le développement d'idées débouchant sur la conception de nouveaux produits et services, dont la commercialisation assure la création d'emplois de haute qualité.

La responsabilité opérationnelle incombe aux entités en charge des sites et aux sites eux-mêmes. En tant qu'organisation faîtière nationale, la fondation Switzerland Innovation sert d'interface entre les entités en charge des sites d'un côté et la Confédération de l'autre. Du côté de la Confédération, l'organisme compétent est le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Les tâches, les compétences et les responsabilités respectives des organisations impliquées sont réglées dans des contrats. La Confédération soutient le Parc suisse d'innovation par un crédit-cadre de durée limitée (début de 2024) de 350 millions de francs destiné à des cautionnements (voir message du 6 mars 2015 sur l'organisation et le soutien du Parc suisse d'innovation¹) ainsi que par la cession de biens-fonds de la Confédération en droit de superficie. Depuis janvier 2021, le SEFRI assure le financement de base de la fondation à hauteur de près d'un million de francs par année. Les dispositions formelles sont réglées dans loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)² et son ordonnance.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit auprès du SEFRI, de la fondation et de quatre des entités en charge des sites. Le déclencheur de l'audit était la nécessité, à ce stade précoce de l'existence du Parc suisse d'innovation, de se faire une idée précise de la structure du parc, des risques potentiels et du rôle (de pilotage) de la Confédération.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit avait pour objectif de répondre aux questions ci-dessous.

1. Des mesures appropriées sont-elles mises en œuvre pour assurer le développement des sites audités et pour surmonter les obstacles à ce développement ?
2. La gouvernance et les structures sont-elles conçues de manière que les sites audités puissent effectivement se développer ?
3. Existe-t-il dans les sites audités des problèmes donnant à penser qu'il est nécessaire d'agir à un niveau supérieur ?

¹ FF 2015 2719

² RS 420.1

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été réalisé du 2 mai au 3 juin 2022 par Daniel Zoss (responsable de révision), Mark Haas, Patrik Lüthi et Jean-Marc Stucki, sous la conduite de Jean-Marc Blanchard.

Il a porté sur quatre des six entités en charge des sites de Switzerland Innovation, à savoir Park West EPFL, Park Zurich, Park Basel Area et Park Innovaare. Cet échantillon a été choisi sur la base des critères suivants : forme juridique, autres interfaces avec la Confédération (écoles polytechniques fédérales de Zurich [EPFZ] et de Lausanne [EPFL], Institut Paul Scherrer [IPS]), activités de développement et mesures de soutien de la Confédération. Il n'inclut pas Park Biel/Bienne, car ce dernier a fait l'objet, pratiquement en même temps, d'un autre audit mené par le Contrôle cantonal des finances du canton de Berne.

Le présent rapport ne tient pas compte des développements intervenus après la réalisation de l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Le SEFRI, la fondation et les sites audités ont fourni la documentation nécessaire au CDF de manière complète et avec diligence. Les documents demandés ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restrictions.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 22 septembre 2022, avec la participation des personnes suivantes : pour le SEFRI, le responsable et la conseillère scientifique de l'unité Innovation ; pour la fondation Switzerland Innovation, le directeur et son suppléant, le directeur de Park West EPFL, le CEO de Park Basel Area, le CEO de Park Innovaare et le CEO de Park Zurich; pour le CDF, la responsable de mandat, le cadre responsable et le responsable de révision.

Le CDF remercie chacune et chacun pour l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office ou aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Bases

2.1 Dispositions normatives réglant les relations avec la Confédération

La base légale du soutien de la Confédération en faveur du Parc suisse d'innovation a été créée lors de la révision totale de la LERI et a pris effet avec son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Elle est réglée à la section 7 de la LERI.

Le message sur l'organisation et le soutien du Parc suisse d'innovation proposait d'adopter un crédit-cadre de durée limitée de 350 millions de francs destiné à des cautionnements et de prendre une décision de principe sur la cession de biens-fonds de la Confédération en droit de superficie. Les Chambres fédérales ont approuvé cette double proposition en septembre 2015. Une première tranche de 150 millions de francs a ensuite été libérée pour les cautionnements jusqu'à fin 2023. Le message définit le groupe cible d'un parc d'innovation comme étant formé en priorité d'entreprises réputées et à fort rayonnement international.

Le message du 24 février 2016 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020 (message FRI 2017–2020)³ fixe au domaine des EPF, autrement dit à la Confédération, l'objectif partiel suivant : « Il participe activement à la suite de la conception et à la mise en œuvre de la stratégie pour le Parc suisse d'innovation. » Le message du 24 février 2020 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2021 à 2024 (message FRI 2021-2024)⁴ précise quant à lui le rôle de la Confédération ainsi que les activités et les objectifs du Parc suisse d'innovation. Compte tenu des premières expériences faites, il redéfinit le groupe cible du parc d'innovation en l'élargissant à l'« implantation d'entreprises et de groupes de recherche suisses et étrangers » (y c. des *start-up* et des *spin-off*).

2.2 Un secrétariat général servant de lien avec l'administration fédérale

Le Parc suisse d'innovation se compose de la fondation Switzerland Innovation (ci-après la fondation) et des entités régionales autonomes en charge des sites. La fondation comprend un conseil de fondation, un comité du conseil de fondation et un secrétariat général et peut compter sur l'appui d'organes consultatifs, en particulier le conseil consultatif économique. Les entités régionales juridiquement autonomes en charge des sites sont représentées au sein de la fondation.

L'art. 34 LERI prévoit que la collaboration entre la fondation et le Conseil fédéral doit être réglée dans un contrat de droit public concernant le parc d'innovation (ci-après le contrat). Ce contrat règle l'interface entre la fondation et la Confédération, à savoir l'unité Innovation du SEFRI, ainsi que les tâches de la fondation. Les parties au contrat ont également conclu un avenant relatif au cautionnement.

³ FF 2016 2917

⁴ FF 2020 3577

Le Conseil fédéral charge ainsi contractuellement la fondation de mettre en œuvre les dispositions de la LERI. Le contrat sert notamment de base aux contrats d'affiliation entre la fondation et les entités en charge des sites. La fondation est dirigée par le conseil de fondation et son comité. Ses autres organes soutiennent et conseillent ces derniers dans l'accomplissement de leurs tâches et mettent en œuvre leurs décisions. Le conseil de fondation et son comité sont assistés par un conseil consultatif économique. Le secrétariat général de la fondation assure toute la gestion opérationnelle.

Le contrat prévoit que les prestations à fournir par la fondation doivent être fixées annuellement dans une convention de prestations. Le soutien financier de la Confédération à la fourniture des prestations fait également l'objet d'une décision annuelle. Durant l'année d'exploitation 2021, le SEFRI a versé 980 300 francs à la fondation.

2.3 Un contrat d'affiliation définit la collaboration entre la fondation et les entités en charge des sites

Pour être admises en tant que telles, les entités en charge des sites doivent remplir plusieurs conditions, au premier rang desquelles figure l'application du concept d'assurance qualité de la fondation. Ce concept inclut des critères relatifs à des thèmes tels que l'écosystème d'innovation, l'infrastructure et sa viabilisation ainsi que l'entité responsable / le *business case*. Il aide les entités en charge des sites admises ainsi que celles qui présentent leur candidature à atteindre les objectifs fixés en matière de qualité. La qualité est évaluée sur la base de critères d'implantation et de critères site (voir ch. 3.5). Si toutes les conditions sont remplies, la fondation et l'entité en charge des sites concluent un contrat d'affiliation. Celui-ci est fondé sur la LERI, sur des relations juridiques de droit civil, sur la reconnaissance des droits et des obligations découlant du contrat de droit public ainsi que sur les statuts de la fondation. Il règle de manière exhaustive les objectifs et les tâches respectivement de la fondation et des entités en charge des sites.

On compte actuellement les six entités en charge des sites suivantes :



Illustration 1 : Entités en charge des sites de Switzerland Innovation (source : Switzerland Innovation).

Les entités en charge des sites Park Basel Area, Park West EPFL et Park Zurich comprennent plusieurs sites :

Entités en charge des sites sans sites supplémentaires	Entités en charge des sites avec sites supplémentaires	
Park Biel/Bienne Park Ost Park Innovaare	Park West EPFL Site EPFL, Innovation Park, Lausanne Site Biopôle, Lausanne Site Energypolis, Sion Site bluefactory, Fribourg Site Campus Biotech, Genève Site Microcity, Neuchâtel	Park Basel Site Campus Novartis Site d'Allschwil Site de Courroux (JU) Park Zurich Site Park Dübendorf Site Park Central Site Park Tessin

Tableau 1 : Vue d'ensemble des entités en charge des sites et des sites (source : CDF).

3 Mesures de développement

En 2016, on a créé les conditions nécessaires, d'une part, à la mise en réseau d'infrastructures de recherche et de développement régionales sous la marque faîtière Switzerland Innovation, et de l'autre, à l'implantation d'entreprises et de partenaires de recherche suisses et étrangers. Les actuelles six entités en charge des sites ne sont pas toutes nées sur un terrain vierge. Certaines structures existaient déjà depuis de nombreuses années, tandis que d'autres sont encore en construction, même après six ans.

Lors de la création du parc d'innovation en 2016, le Conseil fédéral y avait admis cinq entités en charge des sites. Il a ensuite fallu attendre 2021 pour que Park Ost vienne s'y ajouter. Les sites de Suisse centrale et du Tessin ont également été admis en 2021.

Les entités en charge des sites soumises à l'audit diffèrent non seulement par leurs thématiques prioritaires (voir ch. 3.2), mais également par leurs phases de développement (voir ch. 3.4) et par les défis auxquels elles font face (voir ch. 3.1 et 4.3).

3.1 Diversité des situations et des défis des entités en charge des sites

- Park West EPFL

Park West EPFL dispose d'une expérience de quelque 30 ans en matière d'innovation et prévoit de doubler ses infrastructures ces prochaines années. Ses sites présentent des différences quant à leur niveau de développement et leur degré d'intégration dans le réseau du parc.

- Park Zurich

En 2017, la Confédération et le canton de Zurich ont signé un acte de constitution d'un droit de superficie sans inscription au registre foncier. En 2019, le tribunal administratif du canton de Zurich a rejeté le plan d'aménagement cantonal à la suite d'un recours. Fin 2021, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt statuant que le plan d'aménagement cantonal était exécutoire, ce qui a créé un droit de planification ferme pour Park Zurich. Le 6 avril 2022, le Conseil d'État (*Regierungsrat*) a proposé au Grand Conseil (*Kantonsrat*) du canton de Zurich d'adopter un crédit d'engagement de 97,45 millions de francs pour les zones partielles A et B définies dans le rapport de synthèse sur le développement territorial de l'aérodrome de Dübendorf. Tant que le Grand Conseil n'a pas pris sa décision, la cession de biens-fonds en droit de superficie en faveur du canton, telle que prévue dans le contrat-cadre du 10 décembre 2018, n'est pas possible. Durant la période transitoire, l'utilisation des bâtiments et des terrains de la Confédération faisant l'objet du droit de superficie sans inscription au registre foncier mentionné plus haut (p. ex. bâtiments des ateliers et des pompiers, atelier des extincteurs et halle 3) est néanmoins possible. Si des terrains sont utilisés par des institutions appartenant à la Confédération, comme l'EPFZ, le superficiaire (IPZ Zürich) n'a pas à payer de rentes de droits de superficie à la Confédération pour leur occupation.

- Park Basel Area

Park Basel Area doit emménager dans le nouveau campus d'innovation d'Allschwil en été 2022, en tant que locataire clé. Il louera et aménagera 6000 m² de surface utile, ce qui correspond à l'intégralité de la surface actuelle du site. Le parc mène des discussions avec les

clients existants sur le déménagement dans les nouveaux bâtiments. Le site du Campus Novartis est pratiquement entièrement occupé. Quant au site de Courroux (JU), il s'emploie actuellement à sous-louer les surfaces supplémentaires qu'il a récemment prises à bail, ce qui explique que le taux d'occupation soit encore peu élevé. Ce site revêt une grande importance pour le canton du Jura, d'où le fort soutien de ce dernier.

- Park Innovaare

Park Innovaare emménagera fin 2023 dans son nouveau bâtiment situé à proximité immédiate de l'IPS, à Villigen. Locataire clé, l'IPS y occupera les deux tiers environ des surfaces disponibles. Le reste devra être loué à des entreprises qu'il s'agit encore d'acquérir.

Il ressort des discussions menées avec les entités en charge des sites que celles-ci sont exposées à des facteurs exogènes sur lesquels elles n'ont aucune influence directe, mais qui affectent directement leur développement. L'exemple le plus récent, pour ce qui est des conditions-cadres juridiques, est la non-association de la Suisse à « Horizon Europe », le programme-cadre de l'Union européenne (UE) pour la recherche et l'innovation. Pour réduire les risques qui en découlent, on cherche donc à établir des coopérations en dehors de l'UE. Un autre obstacle, toujours selon les entités en charge des sites, serait le contingentement des travailleurs provenant d'États tiers.

Enfin, toutes les entités en charge des sites font face au même défi, à savoir le financement de leurs coûts d'exploitation à moyen et à long terme. Il apparaît en effet que les revenus locatifs ne suffisent guère à couvrir ces coûts (voir ch. 4.1).

3.2 Thématiques prioritaires fixées en fonction des compétences

Le message sur l'organisation et le soutien du Parc suisse d'innovation mentionne en particulier, parmi les facteurs de succès, la proximité entre des hautes écoles de renom et des entreprises bien établies ainsi que la focalisation sur des thématiques d'innovation prioritaires opportunément choisies.

Des thématiques prioritaires sont donc définies pour chaque entité en charge des sites (voir tableau 2 et annexe 4). Elles sont fixées en fonction des compétences des hautes écoles, des établissements de recherche et des entreprises présents sur ses sites.

Thématiques centrales des entités en charge des sites

Park West EPFL	Park Basel
Health & Life Sciences	Biotech
Computer and Computational Sciences	Medtech
Energy, Natural Resources and Environment	Santé numérique
Mobility and Transportation	Technologies de production
Manufacturing & Materials	
Park Biel/Bienne	Park Innovaare
Industrie 4.0	Stockage et transformation d'énergie
Medtech & Healthtech	Photonics / Optical Sciences
Énergie, stockage d'énergie et batteries	Quantum Technology
Fabrication additive	Être humain et santé
Park Zurich	Park Ost
Robotique et mobilité	Santé et performance
Aéronautique et astronautique	Industrie MEM
Technologies de production	Numérisation de l'économie

Tableau 2 : Vue d'ensemble des thématiques prioritaires par entité en charge des sites (source : CDF).

Il n'est pas possible de catégoriser clairement les activités d'innovation par domaine thématique. Les thématiques prioritaires sont donc fixées en fonction des compétences découlant des liens régionaux existant avec des hautes écoles, des établissements de recherche et des entreprises, ce qui se traduit par une spécialisation des sites. Il s'ensuit que certaines des thématiques peuvent être couvertes par plusieurs entités en charge des sites, du fait que ces dernières sont dans des situations identiques ou similaires.

Les entités en charge des sites doivent définir leurs critères d'innovation lors de l'établissement du concept d'assurance qualité. Elles doivent ensuite rendre compte du respect des exigences de qualité dans des rapports semestriels destinés à la fondation et au SEFRI (voir ch. 4.2).

Appréciation

Certains sites ne présentent pas de caractéristiques singulières qui les distinguent clairement des autres, car plusieurs entités en charge des sites se trouvent dans des situations identiques ou similaires. Il s'ensuit que certaines thématiques prioritaires des entités en charge des sites se ressemblent, ou sont si larges qu'elles peuvent être interprétées de différentes manières. Dans ce contexte, le risque que plusieurs entités aient des thématiques prioritaires identiques ne peut pas être exclu, même si aucun cas concret n'a été identifié au moment du présent audit. La fondation et le SEFRI doivent donc prêter toute l'attention nécessaire au risque que les entités en charge des sites ne s'évincent mutuellement du marché en raison de la similitude de leurs thématiques prioritaires. Étant donné qu'il serait prématuré de procéder à une évaluation définitive dans le cadre du présent audit, le CDF renonce à émettre une recommandation formelle.

3.3 Divers modèles d'acquisition de clients

Conformément au contrat d'affiliation, les entités en charge des sites prospectent elles-mêmes le marché à l'échelle nationale au moyen d'activités de marketing et de promotion, sous la forme notamment de manifestations ou de campagnes. Les enquêtes sur la demande ou les études de marché sont réalisées de différentes manières. Park Innovaare, par exemple, fait des comparaisons avec des concurrents à l'étranger lors de l'élaboration de son plan d'affaires, tandis que d'autres entités, comme Park Basel Area, se fondent sur les tendances observées dans les hautes écoles.

En sus de l'exploitation de l'image de marque de leurs hautes écoles et des entreprises qu'ils accueillent, certains cantons chargent des agences d'assurer la promotion des sites et de l'innovation, avec par exemple Greater Zurich Area. Chez Park Basel Area, l'agence Basel Area Business & Innovation s'occupe également de la promotion internationale du parc.

Les entités en charge des sites se différencient également les unes des autres par les services qu'elles proposent. C'est ainsi que Park West EPFL joue un rôle charnière entre la science et l'économie, grâce à un projet pilote dans le cadre duquel il propose des services standardisés aux milieux économiques intéressés. Une coopération est établie avec le partenaire économique, qui bénéficie alors d'un service de conseil en innovation d'entreprise (*business innovation consulting*), fourni par un spécialiste en développement d'entreprise (*business developer*). Ce dernier accompagne les entreprises intéressées et les aide à aligner leur potentiel d'innovation sur leurs besoins, dûment évalués, afin qu'elles trouvent d'autres entreprises ou des hautes écoles appropriées avec lesquelles coopérer en matière d'innovation. Selon Park West EPFL, cette offre suscite des échos positifs.

Pour assurer sa promotion internationale en tant qu'organisation faîtière du Parc suisse d'innovation, la fondation a conclu un contrat de collaboration avec Switzerland Global Enterprise (S-GE). Les activités fondées sur ce contrat se concentrent sur les marchés de la Corée du Sud, du Japon et des États-Unis. La promotion en Chine est assurée sur la base d'un autre contrat conclu avec la société Generis AG.

Le choix de l'entité en charge des sites auprès de laquelle une entreprise intéressée entend s'implanter n'est influencé ni par la fondation ni par les entités en charge des sites.

Appréciation

Les activités de promotion nationale ne sont pas coordonnées de manière centralisée, mais menées par chaque entité en charge des sites pour elle-même. Elles sont exercées de différentes manières et avec l'aide d'entreprises spécialisées. Il n'y a pas d'activités de marketing et de promotion uniformisées et coordonnées à l'échelle nationale. Il existe donc un potentiel de regroupement du savoir-faire spécialisé et des ressources budgétaires disponibles, ainsi que de promotion nationale de l'organisation faîtière et de ses entités sur une base élargie et coordonnée. Étant donné qu'il n'a pas audité les activités de promotion en détail, le CDF renonce à émettre une recommandation formelle.

En raison des échos positifs suscités par le projet pilote de modèle d'affaires *business innovation consulting* de Park West EPFL (programme « Soft landing »), le SEFRI et la fondation devront examiner, une fois le pilote achevé (fin 2023), si cette forme de fourniture de services pourrait avoir du succès dans toute la Suisse. Étant donné qu'au moment du présent audit, les résultats du projet pilote n'étaient pas encore disponibles, le CDF renonce à émettre une recommandation formelle.

3.4 Croissance de l'offre d'infrastructures

Sans infrastructures appropriées, l'implantation souhaitée de nouvelles entreprises paraît difficile. Les attentes de la Confédération en matière d'infrastructures ressortent de l'art. 3, al. 3, du contrat. Le concept d'assurance qualité, ch. 2.3.2 (Catalogue des qualités – Vue d'ensemble de l'application des critères de site), définit des critères tels que les volumes de surfaces ou la qualité d'utilisation. Fin 2021, les entités en charge des sites présentaient les taux d'occupation ci-dessous de leurs infrastructures.

Park Innovaare	Environ 74 % des surfaces locatives sont sous contrat de bail, dont environ 66 % louées par l'IPS.
Park Basel Area	Site d'Allschwil : 96 % Site Campus Novartis : 91 % Site de Courroux : 48 %
Park West EPFL	Site Microcity : 89,5 % Site bluefactory : pas d'indications Site EPFL, Innovation Park : 100 % Site Biopôle : 93 % Site Campus Biotech : 100 % Site Energypolis : pas d'indications
Park Zurich	Non disponible – En préparation

Tableau 3 : Taux d'occupation des infrastructures des entités en charge des sites (source : indications tirées des rapports des entités en charge des sites et du SEFRI).

Des modifications des infrastructures sont en cours dans les quatre entités en charge des sites audités :

- Park Basel Area : nouveau bâtiment à Allschwil et aménagement d'un nouvel étage sur le site de Courroux ;
- Park West EPFL : projets de viabilisation de terrains et de nouvelles constructions sur le site de Lausanne ;
- Park Innovaare : nouveau bâtiment et emménagement fin 2023 ;
- Park Zurich : utilisation partielle des infrastructures de l'aérodrome de Dübendorf et planification de nouvelles constructions.

Le CDF a constaté, à la lecture des rapports de gestion des entités en charge des sites, que la demande d'infrastructures est importante. Ainsi, Park Basel Area a pu prendre des infrastructures supplémentaires en location sur le Campus Novartis et occupera en outre, en tant que locataire clé, 6000 m² de surfaces sur le nouveau campus d'innovation d'Allschwil dès l'été 2022. Park West EPFL prévoit de construire de nouvelles infrastructures sur une surface totale de quelque 150 000 m² ces prochaines années. Il ne dispose actuellement pas d'un inventaire des surfaces ni d'informations sur les rapports de propriété et les éventuelles rentes de droits de superficie par site, mais a indiqué être intéressé à disposer de telles informations par site à l'avenir. Au moment du présent audit, il n'a pas pu répondre à la question de savoir comment définir la suite du processus de fourniture de ces données.

Park Innovaare illustre bien l'importance que peut revêtir un locataire clé : la décision de l'IPS de louer quelque 65 % de la surface utile totale du nouveau bâtiment de Villigen (14 326 m² sur 23 000 m²) a permis de trouver un investisseur assurant le financement de la construction du bâtiment. Les surfaces restantes seront à disposition pour l'implantation de nouvelles entreprises.

Le concept d'assurance qualité prescrit que les entités en charge des sites doivent disposer de surfaces de réserve de dimensions appropriées, pouvant être mises à la disposition d'éventuels intéressés dans un délai de trois à six mois. Au moment du présent audit, aucune des entités interrogées ne présentait un manque de surfaces de réserve. Elles n'ont toutefois pas pu répondre à la question de savoir comment elles respecteront l'obligation ci-dessus lorsque leurs sites seront entièrement occupés.

Appréciation

L'exemple de l'IPS montre que des locataires clés renommés permettent aux entités en charge des sites de plus facilement motiver des investisseurs à participer à la construction des infrastructures. Le risque existe cependant que des hautes écoles ou des établissements de recherche locataires clés utilisent les infrastructures pour externaliser des domaines ne remplissant pas les critères d'innovation prescrits. La fondation et le SEFRI doivent donc être attentifs à ce risque. Étant donné qu'au moment du présent audit, aucun cas nécessitant d'être vérifié n'était connu, le CDF renonce à émettre une recommandation formelle.

Conformément au concept d'assurance qualité, les entités en charge des sites sont tenues de disposer de surfaces de réserve appropriées pouvant être mises à disposition à court terme, leur permettant ainsi de répondre rapidement à toute demande. Cette obligation les expose cependant à un risque d'opportunité qu'elles doivent assumer financièrement. Il en résulte un conflit d'objectifs avec leur obligation d'autonomie financière. Les coûts

d'exploitation devant être couverts principalement par les revenus locatifs, l'obligation de disposer de surfaces de réserve accroît le risque financier des entités en charge des sites.

Recommandation 1 (priorité 2)

Vu le conflit d'objectifs relevé ci-dessus, le CDF recommande au SEFRI d'examiner, en collaboration avec la fondation, si le critère de la disponibilité de surfaces de réserve appropriées sur chaque site, tel que prévu dans le concept d'assurance de qualité, est absolument indispensable.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEFRI

Permettre des implantations dans de brefs délais fait partie du concept de base du Parc suisse d'innovation et il convient de ne pas s'écarter de ce principe. Les charges financières qui peuvent résulter pour les sites de l'obligation qui leur est faite de garder des surfaces en réserve pour de futures implantations faisaient partie des points à prendre en considération lors de l'évaluation externe ordinaire réalisée en septembre 2022 ; il est toutefois à noter que certains sites ont déjà élaboré des solutions pour y remédier. Le SEFRI analysera ces résultats en concertation avec la fondation et examinera si cette condition peut effectivement conduire à des conflits majeurs quant aux buts poursuivis.

Texte original en allemand

3.5 Des prescriptions claires en matière d'activités d'innovation

Le concept d'assurance qualité fixe des exigences en matière d'activités d'innovation :

- l'accent est clairement mis sur la recherche et le développement (R+D) et sur les activités d'innovation ;
- la collaboration en matière de R+D avec des hautes écoles ou des établissements de recherche ainsi qu'avec l'entité en charge des sites ou le site est convenue concrètement, déjà existante, planifiée ou conclue ;
- les activités R+D de l'entreprise sont compatibles avec les priorités de l'entité en charge des sites et du site concernés en matière d'innovation.

Les entreprises doivent remplir ces exigences pour pouvoir opérer sur un site de Switzerland Innovation. Cela vaut en outre pendant plusieurs périodes : lors de l'implantation initiale, pendant toute la présence sur place ainsi que lors de chaque étape de développement de l'entreprise. Il s'agit ainsi de prévenir l'implantation d'entreprises qui n'apporteraient pas de contribution manifeste aux activités d'innovation du site.

Il ressort des déclarations des participants à l'audit que l'examen détaillé auquel les entreprises intéressées sont soumises en vue de leur implantation n'est pas uniformisé ni réalisé sous une forme standardisée par toutes les entités en charge des sites. Le but de cet examen est notamment de vérifier la situation juridique et financière des entreprises et de clarifier si elles remplissent les critères garants de leur développement. Park Zurich se sert d'un formulaire de candidature (*Application for interested parties at Innovation Park*) à remplir par les entreprises intéressées. Ce questionnaire renseigne notamment sur l'entreprise, sur son cœur de métier et sur les infrastructures dont elle souhaite bénéficier. Park Innovaare a élaboré quant à lui un document où sont fixés les critères de sélection qui s'appliquent à l'acquisition de clients. Subdivisé selon ces différents critères, le document

est assorti d'un système de points qui sert de valeur indicative pour la décision d'acquisition.

En raison du manque de données empiriques, les entités en charge des sites ne sont pour l'instant pas à même de juger définitivement à partir de quand une entreprise implantée ne remplit plus tout ou partie des critères attestant d'une activité d'innovation. Seul à disposer d'une longue expérience, Park West EPFL a pour politique de conserver les entreprises implantées aussi longtemps que possible, du moment qu'elles ont des activités d'innovation. Park Innovaare prévoit de procéder de façon similaire. Park Basel Area poursuit quant à lui un autre but : ne pas retenir dans le parc les entreprises qui, grâce à leurs activités d'innovation, sont à même de proposer un nouveau produit ou service potentiellement mûr pour le marché, mais les faire s'installer dans un des cantons actionnaires de l'entité en charge des sites. Au reste, le concept d'assurance qualité prévoit la possibilité pour la fondation d'émettre des recommandations et, si celles-ci ne sont pas suivies, d'en référer au conseil de fondation.

Appréciation

L'examen des entreprises intéressées n'est pas effectué de la même manière par les différentes entités en charge des sites, mais rien n'indique que cela pose un problème.

Par ailleurs, le concept d'assurance qualité ne précise pas comment procéder avec les entreprises qui ne remplissent plus entièrement ou ne remplissent que par intermittence les critères d'innovation. Le risque existe donc que des entités en charge des sites veuillent retenir de telles entreprises le plus longtemps possible, uniquement par souci d'assurer la pleine exploitation des capacités et des infrastructures du parc. Cette volonté serait certes compréhensible du point de vue de l'économie d'entreprise, mais contraire à l'esprit des parcs d'innovation. Enfin, l'application systématique du concept d'assurance qualité pourrait avoir des conséquences négatives sur la situation financière des sites. Étant donné qu'il serait prématuré de procéder à une évaluation définitive dans le cadre du présent audit, le CDF renonce à émettre une recommandation formelle. Le SEFRI et la fondation doivent cependant être attentifs aux possibles conflits d'objectifs évoqués ci-dessus.

4 Gouvernance et structures

4.1 La forme juridique des entités en charge des sites n'a que peu d'influence sur les activités des entreprises

Les entités en charge des sites présentent des structures et des formes juridiques différentes. L'art. 33, al. 2, let. b, LERI prévoit qu'il doit s'agir d'institutions de droit privé ou public. Le conseil de fondation et le conseil d'administration peuvent être en partie formés de représentants des milieux scientifiques et économiques et des cantons. Selon la fondation, cette mixité a des effets dynamisants. Cette approche est suivie en particulier par Park Ost.

Park Basel Area gère l'exploitation des infrastructures et les services d'innovation au moyen de deux organisations distinctes (une société anonyme et une association), dont les tâches respectives sont réglées dans un contrat de collaboration. La direction des deux organisations est assurée par la même personne.

Park Zurich a opté pour une forme d'organisation similaire, avec IPZ Property AG et sa filiale IPZ Operation AG. IPZ Property AG planifie, viabilise et réalise le parc d'innovation et détient les droits de propriété des bâtiments. Il lui incombe de choisir les locataires et les investisseurs. La fondation Switzerland Innovation Park Zurich possède 100 des 1000 actions constituant le capital d'IPZ Property AG. Quant à IPZ Operation AG, elle est responsable de l'exploitation et de la maintenance du parc. Compte tenu du développement prévu de Park Zurich, la Confédération mettra, si nécessaire, des terrains à la disposition du canton de Zurich en droit de superficie. Le cas échéant, le canton transférera aussitôt ces terrains à IPZ Property AG, moyennant la conclusion d'un contrat de droit de superficie au second degré. Au moment du présent audit, le Conseil d'État a proposé au Grand Conseil du canton de Zurich d'adopter un crédit d'engagement de 97,45 millions de francs destiné au parc d'innovation de Zurich. Actuellement, armasuisse Immobilier met d'autres immeubles et surfaces locatifs à la disposition d'IPZ Property AG, en sus des bâtiments mentionnés plus haut.

Park Innovaare est géré conformément aux prescriptions du droit de la société anonyme. Le règlement d'organisation définit les attributions du conseil d'administration, de ses comités et de sa présidence, ainsi que de la direction. L'actionnariat est formé d'organismes publics, d'établissements de recherche, de PME et de grandes entreprises.

Park West EPFL est constitué en association et les divers sites du parc sont gérés en tant que sociétés anonymes ou fondations. L'assemblée générale de l'association regroupe les cantons de Vaud, de Genève, de Neuchâtel, du Valais et de Fribourg ainsi que l'EPFL. Les cantons sont représentés par les chefs des départements cantonaux de l'économie publique.

Les exigences formelles posées aux entités en charge des sites – manuels d'organisation, règlements, mais aussi fixation des tâches, des compétences et des responsabilités – sont remplies de manière détaillée, mais selon différentes conceptions. La description des processus, la gestion des risques, le système de contrôle interne et la conception de la surveillance nécessitent d'être améliorés ici ou là. Les entités en charge de sites en sont conscientes.

Les cantons et les communes édictent des prescriptions réglementaires supplémentaires, que les entités en charge des sites ne considèrent cependant pas comme problématiques.

Le fait que des cantons participent à l'assemblée générale de l'association ou soient actionnaires y contribue largement. En effet, ayant intérêt à ce que le parc d'innovation fonctionne bien et ait du succès, les cantons concernés coordonnent leurs objectifs de politique régionale avec les objectifs d'innovation.

Appréciation

La forme juridique et la structure organisationnelle des différentes entités en charge des sites répondent aux besoins de ces dernières. Les structures existantes sont légères et clairement compréhensibles en relation avec l'exécution des tâches. La diversité des formes juridiques et des structures n'a pas eu jusqu'ici d'effets négatifs perceptibles sur la réalisation des objectifs.

Le degré de formalisation des entités en charge des sites diffère également d'une entité à l'autre, principalement en ce qui concerne la documentation des processus ainsi que l'enregistrement des risques et les mesures visant à les réduire. Les aspects formels – niveau de détails et étendue des documents – doivent tenir compte de la taille et de la structure de l'entité en charge des sites. Les besoins d'amélioration sont connus des entités.

En raison de la structure de l'actionnariat, le développement visé de Park Zurich présente le risque que les objectifs d'IPZ Property AG ne puissent plus être entièrement coordonnés avec ceux de l'organisation faîtière Switzerland Innovation. Le SEFRI et la fondation doivent surveiller ce risque en permanence et, au besoin, prendre des mesures appropriées en temps utile. Au moment du présent audit, aucune mesure ne s'imposait, raison pour laquelle le CDF renonce à émettre une recommandation formelle.

4.2 Pas de pilotage ni de gestion centralisés

Le concept d'assurance qualité est le principal élément sur lequel repose le pilotage et la gestion des entités en charge des sites. Son application et son respect sont vérifiés tous les deux ans par autoévaluation et tous les quatre ans par évaluation externe. Sur la base des résultats de cette dernière, un jury externe formule des recommandations à l'intention des entités en charge des sites. La fondation vérifie que les recommandations sont appliquées et en rend compte au conseil de fondation. Si les recommandations ne sont pas suivies, une procédure d'escalade s'enclenche et le cas est soumis au conseil de fondation. La fondation ne dispose pas du droit de donner des instructions aux entités en charge des sites. Des échanges d'informations et de connaissances ont régulièrement lieu entre la fondation et les entités. Les principaux instruments de coordination de ces échanges sont des réunions bimensuelles ainsi que des ateliers trimestriels. D'autres réunions complètent au besoin les échanges d'informations.

Le contrat ne prévoit pas que le SEFRI exerce la surveillance de la fondation. Toutefois, étant donné que les contributions aux coûts d'exploitation constituent une aide financière au sens du droit des subventions, le SEFRI est néanmoins investi de ce rôle de surveillance. Conformément au contrat d'affiliation, chaque entité en charge des sites est tenue d'établir annuellement un dossier de rapports destiné à la fondation. Ce dossier inclut le rapport annuel, le rapport de l'organe de révision ainsi que les rapports sur la qualité et sur l'organisation. Les rapports des contrôles cantonaux des finances n'en font pas partie. Une version consolidée de tous ces rapports est transmise au SEFRI.

L'art. 6 du contrat précise quels sont les éléments du rapport que la fondation doit présenter chaque année au SEFRI. Ce dernier reçoit en outre, pour chaque entité en charge des sites, une fiche d'information semestrielle contenant les dernières informations les plus importantes. Le SEFRI participe aux rencontres ordinaires du réseau ainsi qu'à certaines réunions communes de la fondation et des entités en charge des sites. Ces dernières qualifient la collaboration et les échanges d'informations comme étant excellents.

Les entités en charge des sites soulignent que leur gestion en général ne repose que sur quelques indicateurs : les surfaces utiles, les entreprises, les groupes de recherche ou les projets de construction.

En fonction de l'entité en charge des sites considérée, d'autres instruments de pilotage viennent cependant s'y ajouter. En sus des indicateurs ci-dessus, Park Innovaare s'appuie par exemple sur un plan d'affaires, dont les objectifs sont soumis annuellement au conseil d'administration pour approbation. Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs sont ensuite discutés lors de chaque séance du conseil d'administration. Park Zurich n'est quant à lui pas encore suffisamment avancé dans le niveau de détail de ses objectifs pour que ceux-ci puissent être coordonnés avec ses thématiques prioritaires. Park Basel Area et Park West EPFL assurent leur pilotage sur la base des indicateurs mentionnés plus haut.

La fondation met rapidement à la disposition des entités en charge des sites toutes les informations et indications utiles à leur gestion. Tous les acteurs concernés s'accordent à dire qu'il existe un rapport de confiance ouvert et transparent entre la fondation et les entités en charge de sites et que les indispensables échanges d'informations fonctionnent bien.

Appréciation

La fondation informe régulièrement le SEFRI, qui procède à des contrôles de plausibilité sur la base des rapports annuels. Il n'existe pas de concept de contrôle spécifique. En raison de ses ressources limitées, le SEFRI n'est guère en mesure d'effectuer des contrôles plus approfondis.

Les dossiers de rapports remis annuellement à la fondation et au SEFRI n'incluent pas les rapports de révision des contrôles cantonaux des finances. Selon l'objet des audits cantonaux, ces rapports peuvent cependant contenir des informations et des indications susceptibles d'être utiles à l'organisation faîtière et au SEFRI et de servir l'intérêt général. Ils pourraient notamment permettre de prévenir des risques de réputation.

Le concept d'assurance qualité est un document standardisé ayant force obligatoire pour toutes les entités en charge des sites. Il est l'élément central de leur autoévaluation ainsi que de leur évaluation externe. En ce qui concerne l'autoévaluation, il n'existe pas de grille de saisie uniformisée, si bien que les rapports d'autoévaluation des entités en charge des sites ne présentent pas tous la même structure ni le même niveau de détails. Il n'en résulte actuellement aucun risque.

Il existe des indicateurs généraux relatifs au pilotage et à la gestion opérationnels. Le CDF n'a par contre pas trouvé, dans les rapports annuels, d'informations sur les capacités et les activités d'innovation. Il en va de même en ce qui concerne les objectifs fixés dans le contrat liant le SEFRI et la fondation, à savoir encourager les investissements dans la recherche et le développement ainsi que créer et conserver des emplois à haute valeur ajoutée.

Recommandation 2 (priorité 1)

Le CDF recommande au SEFRI de compléter les prescriptions relatives aux rapports prévues dans le contrat passé avec la fondation, de manière que les rapports d'audit des contrôles cantonaux des finances traitant de questions concernant des entités en charge des sites et/ou des sites soient également transmis annuellement.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEFRI

Le SEFRI tiendra compte de cette recommandation lors du renouvellement de la convention de prestations pour la période FRI de 2025 à 2028 ; il chargera l'organisation responsable de demander systématiquement les rapports d'audit aux organes cantonaux de contrôle des finances. Étant donné que les évaluations tout comme les rapports d'audit contiennent de précieuses pistes d'amélioration, il est souhaitable que l'organisation responsable demande et reçoive les rapports d'audit dès 2023.

Texte original en allemand

Recommandation 3 (priorité 2)

Le CDF recommande au SEFRI d'exiger qu'il soit également rendu compte annuellement, au moyen d'indicateurs appropriés et pour chaque entité en charge des sites, de la réalisation des objectifs fixés dans le contrat passé avec la fondation, tels que l'encouragement des investissements dans la recherche et le développement ou la création d'emplois à haute valeur ajoutée.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEFRI

Des informations quantitatives concernant les activités d'innovation sur les différents sites du Parc suisse d'innovation sont déjà relevées périodiquement, tant dans le cadre du rapport annuel élaboré par l'organisation responsable à l'intention du SEFRI que dans les évaluations internes et externes. Le SEFRI conviendra de surcroît avec l'organisation responsable de la présentation d'un rapport détaillé sur les chiffres clés relatifs aux investissements réalisés et au nombre d'emplois créés et adaptera en ce sens la convention de prestations pour les années 2025 à 2028.

Texte original en allemand

4.3 Nécessité de clarifier le rôle de la Confédération

La Confédération et le SEFRI, d'un côté, et la fondation, de l'autre, s'engagent à collaborer activement et dans un esprit de partenariat. Conformément au message sur l'organisation et le soutien du Parc suisse d'innovation, deux mesures sont à disposition pour concrétiser cette collaboration : un crédit-cadre de 350 millions de francs destiné à des cautionnements et la possibilité de céder des biens-fonds de la Confédération en droit de superficie.

Au moment du présent audit, seul Park Biel/Bienne avait sollicité deux cautionnements et les engagements se montent actuellement à environ 5 millions de francs. Les entités en charge des sites interrogées sont d'avis que l'instrument des cautionnements n'est pas un instrument de soutien adéquat, d'autant moins que dans un contexte de taux d'intérêt peu élevés, il n'apporte pas d'avantages significatifs. À ce jour, Park Zurich est la seule entité en

charge des sites ayant la possibilité d'utiliser des terrains de la Confédération, à l'aéroport de Dübendorf. Conformément au message FRI 2017-2020, les entités en charge des sites doivent se financer elles-mêmes en recourant au soutien des cantons et d'investisseurs privés. Elles sont tenues en particulier d'assumer les frais de viabilisation. La contribution de la Confédération se limite aujourd'hui à la vente de terrains lui appartenant, à leur cession en droit de superficie et à l'acquisition de biens-fonds de tiers. En application de l'art. 33 LERI, elle pourrait, si nécessaire, prendre d'autres mesures de soutien sous la forme notamment de prêts sans intérêts de durée limitée, d'autres instruments de financement appropriés ou de contributions aux coûts d'exploitation. Le contrat d'affiliation, ch. 10.1, définit le financement comme suit : « Les entités en charge des sites et leurs sites se financent eux-mêmes et pratiquent une exploitation conforme aux principes de l'économie d'entreprise, durable et financièrement autonome. »

Si les coûts d'exploitation dépassent les recettes, les entités en charge des sites doivent couvrir la différence. Plusieurs entités en charge des sites sont dans cette situation, du moins pendant la phase initiale. Les recettes sont constituées pour l'essentiel des revenus locatifs. Quant aux apports supplémentaires récurrents provenant de tiers (p. ex. contributions volontaires) ou de la fourniture de services d'innovation, ils ne sont actuellement pas suffisants pour pallier le manque de recettes et couvrir les coûts. Il n'est pour l'instant pas possible d'estimer si la situation s'équilibrera à moyen ou à long terme.

Appréciation

Le Conseil fédéral a défini des conditions-cadres claires pour le Parc suisse d'innovation et fixé les exigences à remplir, mais n'a pas prévu d'aider les entités en charge des sites à assumer les risques financiers qui en découlent. Les mesures de soutien actuelles de la Confédération (cautionnements) n'ont qu'une efficacité limitée. Le concept de base élaboré initialement – contributions des entreprises et des cantons et revenus locatifs – s'est avéré impraticable pour garantir le financement autonome des entités en charge des sites tel qu'on l'avait imaginé. Pour certaines entités, l'élaboration de nouveaux modèles d'affaires visant à contribuer à la couverture des coûts est un véritable défi. Les contributions volontaires de tiers ou des entreprises établies sur les sites ne se sont par exemple pas concrétisées. Si les propriétaires décidaient un jour de ne plus couvrir les éventuels déficits, il ne resterait que les revenus locatifs pour assurer le financement des entités en charge des sites. Le risque serait alors que celles-ci exploitent leurs infrastructures comme des objets de rendement, avec pour conséquence que les surfaces locatives se libérant ne seraient plus louées en priorité à des acteurs se consacrant à l'innovation. La réalisation des objectifs d'innovation serait ainsi sérieusement mise à mal, en partie du moins.

En ce qui concerne la cession de biens-fonds de la Confédération aux cantons d'implantation, les entités en charge des sites ne sont pas toutes sur un pied d'égalité, en raison du manque de biens-fonds appropriés. Afin de garantir la fixation de rentes de droits de superficie appropriées et d'éviter tout désavantage concurrentiel aux entités en charge des sites ne bénéficiant pas de biens-fonds de la Confédération, le service compétent de la Confédération doit faire appel à un estimateur indépendant pour fixer les rentes. À défaut, le risque existe que la Confédération cède des terrains de valeur à des conditions très avantageuses et accorde ainsi indirectement une aide financière.

Recommandation 4 (priorité 1)

Le CDF recommande au SEFRI d'examiner le rôle que la Confédération entend jouer à l'avenir dans le domaine des parcs d'innovation. Si nécessaire, il y aura lieu de redéfinir les conditions-cadres et leur application à l'égard de la fondation et des entités en charge des sites.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEFRI

Le principe selon lequel la Confédération soutient le Parc suisse d'innovation à titre subsidiaire a fait ses preuves ; il doit donc être reconduit pour la période FRI 2025–2028. Par contre, la mise en œuvre devra être réexaminée dans le message FRI pour 2025 à 2028 et éventuellement adaptée, notamment sur la base des résultats de l'évaluation externe de tous les sites du Parc suisse d'innovation.

Texte original en allemand

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI),
RS 420.1

Messages

15.031 – Message du 6 mars 2015 sur l'organisation et le soutien du Parc suisse
d'innovation

16.025 – Message du 24 février 2016 relatif à l'encouragement de la formation, de
la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020

20.028 – Message du 26 février 2020 relatif à l'encouragement de la formation, de
la recherche et de l'innovation pendant les années 2021 à 2024

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
LERI	Loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
S-GE	Switzerland Global Enterprise
SIP	Switzerland Innovation Park
CDP	Contrat de droit public entre le Conseil fédéral et la fondation Switzerland Innovation concernant le parc d'innovation

Annexe 3 : Glossaire

Site	Désigne le lieu où les établissements de recherche du domaine des hautes écoles et les entreprises innovent et où les critères énumérés dans le concept du contrôle qualité défini à l'art. 11 du contrat de droit public sont respectés.
Canton d'implantation	Désigne un canton dans lequel se trouve un site du parc d'innovation.
Entité en charge des sites	Désigne l'entité juridique en charge d'un ou de plusieurs sites du parc d'innovation

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 4 : Informations relatives aux entités en charge des sites audités

Entités en charge des sites	Switzerland Innovation Park Innovaare	Switzerland Innovation Park Zürich	Park Network West EPFL	Park Basel Area
Forme juridique	Société anonyme	Société anonyme / Fondation IPZ Property AG est responsable du développement, de la construction et de l'exploitation du parc et la fondation «Switzerland Innovation Park Zurich» de sa structuration et de son exploitation en tant qu'élément du Parc suisse	Société anonyme / Fondation	Société anonyme / Association Les biens immobiliers sont la propriété de Switzerland Innovation Park Basel Area AG. La promotion des sites et de l'innovation est assurée par l'association Basel Area Business & Innovation.
Création	2015	Société anonyme: 2019 Fondation: 2015	Sociétés anonymes: 2003, 2004, 2014 Fondations: 2013, 2014	Société anonyme: 2017 Association: 2014
Sites	Park Innovaare, Villigen	Switzerland Innovation Park Zurich, Dübendorf Site Park Ticino Site of Park Zurich, Manno Site Park Central, Risch-Rotkreuz	Site EPFL Innovation Park, Lausanne Site Biopôle SA, Lausanne Site Campus Biotech (fondation), Genève Site Microcity SA, Neuchâtel Site Bluefactory SA, Fribourg Site Campus Energypolis, Sion	Park Basel Site Park Allschwil Site Park Novartis Campus, Bâle Site Park Courroux
Priorités	Stockage et transformation d'énergie Photonics / Optical Sciences Quantum Technology Être humain et santé	Robotique et mobilité Aéronautique et astronautique Technologies de production	Health & Life Sciences Computer and Computational Sciences Energy, Natural Resources and Environment Mobility and Transportation Manufacturing & Materials	Biotech Medtech Santé numérique Technologies de production
Partenaires non exhaustif	Institut Paul Scherrer (IPS), Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse (FHNW), ABB, Swisscom, Alpiq, General Electric (GE)	EPF, Université de Zurich, Empa, Haute école de sciences appliquées de Zurich (ZHAW), Haute école des beaux-arts de Zurich (ZHdK), Haute école de Lucerne, École universitaire professionnelle de la suisse italienne (SUPSI), Université de la Suisse italienne (USI)	Centre suisse d'électronique et de microtechnique, Haute école spécialisée de Suisse occidentale, Hôpitaux universitaires de Genève, Centre hospitalier universitaire vaudois, Institut de recherche Idiap, universités de Lausanne, Genève, Fribourg et Neuchâtel, Hôpital du Valais et SLVA	Novartis, Roche, Johnson & Johnson, Université de Bâle, EPF Zurich, Centre suisse d'électronique et de microtechnique
Entreprises non exhaustif	Arc-Power, Datalystica, Expose, GratXray AG, TLD Photonics, TERAPET, Sentic, Securaxis, REMRETEch, leadXpro SA, InterAx Biotech SA, Excelsus Structural Solutions (Swiss) AG	Mattemet, VFM Switzerland, Habasit, V-Locker, New Green Tec, Büro Züri Innovationspark	Logitech, Elca, La Mobilière, Credit Suisse, AXA Winterthur, Schindler, Richemont, Swiss Hydrogen, Bühler, Firmenich, Siemens Healthineers, Merck, maxon, Rollomatic, magic leap, CISCO, Nestlé Institute of Health Sciences	Yokogawa, Biologus, Worg Pharmaceuticals, Corlieve Therapeutics, Captor Therapeutics GmbH, Holmusk, AOT, Anaveon Therapeutics, Skyhawk Therapeutics, Argo Therapeutics, Synendos Therapeutics