



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2022-GC-156

### Création d'une loi cantonale sur la politique en matière d'innovation

---

Auteurs :	Dorthe Sébastien / Dafflon Hubert
Nombre de cosignataires :	30
Dépôt :	07.09.2022
Développement :	07.09.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	08.09.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	09.05.2023

---

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 7 septembre 2022, les députés Sébastien Dorthe et Hubert Dafflon demandent au Conseil d'Etat d'élaborer une loi sur l'innovation afin de créer un cadre légal permettant d'intégrer une stratégie globale et concrète sur l'innovation. Ils demandent notamment d'y inscrire un guichet unique dédié à la thématique et la création d'un fonds à l'innovation. De même, la motion vise à intégrer dans la loi des sites technologiques et d'innovation existants et à fixer de conditions-cadres et d'objectifs en matière de recherche fondamentale et appliquée.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

L'instrument parlementaire porte sur la notion d'innovation. Celle-ci mérite en préambule une définition opérationnelle. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) fait la distinction entre l'innovation en tant que résultat (une innovation) et les activités par lesquelles les innovations se produisent (activités d'innovation). Le Manuel d'Oslo 2018 définit une innovation comme étant « un produit ou un procédé (ou une combinaison de ceux-ci) nouveau ou amélioré qui diffère sensiblement des produits ou procédés antérieurs de l'unité et qui a été mis à la disposition d'utilisateurs potentiels (produit) ou mis en service par l'unité (procédé) ». L'innovation peut être aussi bien technologique (procédés, produits) que non technologique (sociale, usages, marketing, communication, organisation...) et elle est souvent multidimensionnelle en impactant le développement de plusieurs de ces secteurs<sup>1</sup>. C'est cette même définition à laquelle se réfère le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)<sup>2</sup>.

L'innovation étant en plus un processus créatif et libre qui ne se commande pas, le rôle de l'Etat est de faciliter son émergence par la mise à disposition d'infrastructures et de conditions cadres adaptées. Le cadre d'innovation fribourgeois actuel compte trois composantes. Une composante fédérale, une composante intercantonale et une composante cantonale. Celles-ci sont décrites ci-dessous. Les éléments du niveau fédéral et intercantonal n'étant pas l'objet principal des

---

<sup>1</sup> OCDE/Eurostat (2019), [Manuel d'Oslo 2018](#) : Lignes directrices pour le recueil, la communication et l'utilisation des données sur l'innovation, 4<sup>ème</sup> édition, Mesurer les activités scientifiques, technologiques et d'innovation, Éditions OCDE, Paris.

<sup>2</sup> Rapport du SEFRI : [« Recherche et innovation en Suisse - Rapport Intermédiaire 2022 »](#), p.8-9.

motionnaires, ceux-ci ne sont pas décrits de manière exhaustive. Ces trois niveaux s'articulent de manière effective et complémentaire. Cette articulation a permis un succès qui se traduit par le nombre record d'emplois créés et de projets réalisés ces dernières années dans le canton.

Rappelons enfin qu'une société active dans le secteur du luxe a choisi notre canton pour s'y installer. Cela va modifier de manière significative et durable le tissu économique fribourgeois et confirme l'attractivité de notre canton, son environnement propice à l'innovation et la qualité des conditions cadres proposées.

## **2.1. Le système d'innovation fribourgeois : une interaction riche à trois niveaux**

### **2.1.1. L'innovation au niveau fédéral**

Sur le plan fédéral, la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; RS 420.1) régit l'agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse)<sup>3</sup>. Il s'agit de l'instrument fédéral majeur permettant de soutenir des projets d'innovation entre des partenaires académiques et industriels. 50 % du financement est assuré par la Confédération et 50 % par l'entreprise. Le canton peut prendre en charge 50 % du montant à charge de l'entreprise, mais au maximum 100'000 francs.

En 2022, plus d'une vingtaine de projets et chèques Innosuisse ont été menés dans le canton de Fribourg et plus d'une dizaine d'entreprises fribourgeoises ont été impliquées. Il est à noter une augmentation significative du nombre de projets au cours de cinq dernières années (2017 = 12 projets).

### **2.1.2. L'innovation au niveau intercantonal**

Sur le plan intercantonal, il importe de mentionner deux structures. D'une part, l'association platinn<sup>4</sup> offre du coaching d'entreprises afin de favoriser le développement d'affaires, la recherche de partenaires, le financement ou le développement des ressources. platinn est financée par les cantons et la Confédération. En 2022, platinn a réalisé 70 projets d'innovation d'affaires dans 35 entreprises fribourgeoises, principalement des petites et moyennes entreprises (PME) et des très petites entreprises (TPE) actives dans la plupart des secteurs économiques du canton. D'autre part, Cautionnement romand (CR)<sup>5</sup> est une coopérative réunissant les cantons de Fribourg, Genève, Neuchâtel, Valais et Vaud dont l'objectif est de faciliter l'accès aux crédits bancaires en octroyant des cautions. CR est financé par ses activités opérationnelles ainsi que via la Confédération, qui prend en charge 65 % des cautionnements à honorer, et par les cantons qui détiennent des parts sociales.

De surcroît, l'amélioration de la compétitivité et de l'innovation du canton passe également par l'implémentation du programme de Nouvelle Politique Régionale (NPR). Celui-ci permet à la fois le renforcement de la collaboration intercantonale à des fins de promotion économique, dans le cadre des plateformes sectorielles portées par l'association Réseau Innovation Suisse Occidentale

---

<sup>3</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/786/fr>

<sup>4</sup> <https://platinn.ch/>

<sup>5</sup> <https://www.cautionnementromand.ch/fr/>

(ARI-SO)<sup>6</sup>, de la Région Capitale Suisse, ou encore des programmes Interreg notamment, ainsi que le soutien à des projets innovants<sup>7</sup>.

En 2022, la NPR a enregistré 15 projets approuvés, ce qui représente un montant d'aides de 1'353'920 francs. Ces projets sont répartis dans les domaines suivants : projets collaboratifs (9), tourisme (2), programme régions de montagne (3) et nouvelles thématiques (1)<sup>8</sup>. Les montants que le canton investit dans le programme pluriannuel en cours (2020-2023) s'élèvent à 6'740'319 francs.

Les travaux liés au programme NPR 2024-2027 ont débuté. Les deux thèmes-clés à savoir l'industrie et le tourisme sont toujours prioritaires. Les nouveautés concerneront l'économie locale, le développement durable et la numérisation, qui seront traités comme thèmes transversaux.

### 2.1.3. L'innovation au niveau cantonal

Sur le plan cantonal, le Conseil d'Etat rappelle que l'encouragement de l'innovation fait partie intégrante de la mission de la promotion économique. Cette mission est bien ancrée dans la loi cantonale sur la promotion économique (art. 2 al. 1 let. b, art. 3 al. 1 let. b et art. 17ss LPEc ; RSF 900.1) et le règlement y relatif (art. 18ss RPEc ; RSF 900.12). Une séparation entre promotion économique et innovation n'est pas pertinente.

En effet, les activités de promotion économique et d'innovation sont intimement liées. Le rôle de la Promotion économique (PromFR) est notamment de soutenir les entreprises établies dans le canton dans leurs efforts d'innovation (art. 5 al. 1 let b LPEc). Elle a œuvré dans ce sens à travers son rôle de connecteur au cours de ces dernières années. La PromFR utilise de manière active et avec succès l'écosystème dédié à l'innovation pour attirer des entreprises à valeur ajoutée. Ainsi, selon le Conseil d'Etat, le cadre légal existant est adéquat et approprié pour les besoins actuels de politique de l'innovation. Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à relever que la Direction compétente (Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle ; DEEF) réfléchit de manière continue à d'éventuelles améliorations du cadre légal à disposition. Ces réflexions ont d'ailleurs conduit à la révision récente (2018) de la loi sur la promotion économique et de son règlement. Pour mémoire, cette révision portait sur un renforcement en faveur de l'innovation.

Le canton de Fribourg peut s'appuyer sur un dispositif complet permettant de soutenir les entreprises quel que soit le stade de leur existence.

Les porteurs de projets et jeunes entreprises peuvent être accompagnés et conseillés par l'équipe expérimentée de Fri Up<sup>9</sup>. Il s'agit d'une structure d'accompagnement et coaching de porteurs de projets entrepreneuriaux et jeunes entreprises. Cette association est majoritairement financée par l'Etat et la Confédération via la Nouvelle Politique régionale.

---

<sup>6</sup> Les quatre plateformes sectorielles ARI-SO couvrent tout le périmètre de la Suisse Occidentale. Leur objectif est de mettre en œuvre une politique publique de soutien à l'innovation en Suisse occidentale, notamment par un appui de proximité efficient aux PME et start-up dans les domaines de la promotion sectorielle, des prestations de coaching, de la mise en relation avec les hautes écoles et de l'accès aux différents outils de transfert de technologie. En moyenne une centaine de projets d'innovation par année sont menés dans le canton impliquant une cinquantaine d'entreprises fribourgeoises.

<sup>7</sup> Voir également le [rapport sur postulat 2019-DEE-17](#) relatif au postulat 2018-GC-179 Moussa Elias/Gapany Johanna – Santé économique du canton : la compétitivité en jeu.

<sup>8</sup> Par exemple projets dans le domaine de la digitalisation

<sup>9</sup> <https://www.friup.ch/>

En termes de financement, la Fondation Seed Capital Fribourg<sup>10</sup> permet d'octroyer des prêts sans intérêt afin de réaliser un prototype ou de valider un marché. Ladite fondation est financée exclusivement par l'Etat. Le canton de Fribourg intervient ici à un stade très avancé du financement des start-up, le stade le plus risqué. Seed Capital Fribourg a soutenu cinq nouvelles entreprises innovantes par le biais de prêts d'un montant total de 386'000 francs en 2022. La fondation compte 25 start-up dans son portefeuille pour un volume de prêts de plus de 2 millions de francs.

Lorsque son produit est développé, une société peut bénéficier du soutien soit de Fri Up soit de platinn, en fonction des besoins spécifiques, pour industrialiser son produit, établir une stratégie de commercialisation, mettre en place un réseau de distribution, etc.

En termes de financement, Capital Risque Fribourg SA (CRF)<sup>11</sup> peut favoriser la réussite de rounds de financement en intervenant par des prises de participations ou des prêts d'actionnaires minoritaires. Il s'agit d'un instrument de soutien permettant de prendre des participations ou octroyer des prêts d'actionnaires à des start-up en phase de levée de fonds. Capital Risque Fribourg SA est une société anonyme financée par l'Etat, la Banque Cantonale de Fribourg, Groupe E et la Caisse de pension de l'Etat de Fribourg. Ces interventions sont généralement très appréciées des autres investisseurs car elles confirment le soutien régional au projet. CRF a participé à cinq nouveaux investissements pour un montant global de 1'035'000 francs en 2022. Ces financements ont permis aux entreprises concernées de lever 15'229'000 francs de fonds supplémentaires, ainsi que de créer ou maintenir près de 50 emplois.

Ensuite, lorsque le produit est commercialisé et que la société entre dans une phase de croissance, Cautionnement romand peut favoriser l'accès à des crédits bancaires en garantissant tout ou partie d'un crédit d'exploitation ou d'investissement à hauteur de maximum un million de francs. Cette intervention peut de plus être complétée à hauteur d'au maximum 3'000'000 francs par le cautionnement cantonal si nécessaire. A relever que le règlement de Cautionnement romand lui permet également d'intervenir dans le cadre de start-up, ce qui n'est pas habituel pour un tel instrument.

Durant l'ensemble de ces phases de vie d'une entreprise, du projet à la PME, en passant par la start-up et la scale-up, la PromFR peut en plus intervenir par le biais des instruments à sa disposition dans la LPÉc. Tous sont de nature à favoriser l'innovation, en soutenant les entreprises via des aides à fonds perdus, permettant ainsi aux sociétés concernées de concentrer un maximum de ressources sur le développement et l'innovation. Des soutiens au loyer, à l'emploi, à l'investissement, aux nouveaux marchés et à la recherche et le développement (R&D) sont envisageables (LPÉc, RPÉc). Ces deux derniers soutiens méritent une attention particulière dans le contexte de la promotion de l'innovation :

- > Le soutien à la R&D permet de soutenir une entreprise dans le cadre d'un projet d'innovation. S'il s'agit régulièrement d'un projet Innosuisse, ce n'est pas une obligation et ce soutien a déjà été activé dans le cadre de plusieurs projets non labellisés Innosuisse. Afin de donner un exemple chiffré, pour une société qui réalise un projet d'innovation estimé à 600'000 francs et soutenu par Innosuisse, 300'000 francs sont pris en charge par Innosuisse et le canton de Fribourg peut apporter un soutien supplémentaire de 100'000 francs. Finalement, la société doit ainsi s'acquitter d'un montant de 200'000 francs, soit un tiers du coût total du projet.

---

<sup>10</sup> <https://www.seedcapital-fr.ch/>

<sup>11</sup> <https://www.capitalrisque-fr.ch/>

> Le soutien aux nouveaux marchés permet de soutenir diverses actions commerciales et notamment les actions liées aux brevets et aux certifications. Il s'agit là d'un soutien direct aux efforts d'innovation des entreprises.

Finalement, il convient de rappeler que l'octroi de soutiens liés à la LPEc doit respecter deux principes essentiels : la non-distorsion de concurrence (ne pas concurrencer une autre société fribourgeoise sur le marché fribourgeois) et le caractère novateur du projet. La création d'une distorsion de concurrence par l'octroi de fonds publics serait totalement injustifiable alors que le caractère novateur est une évidence dans le contexte de la promotion de l'innovation.

Le canton de Fribourg dispose ainsi d'un écosystème complet à disposition des entreprises innovantes. Le seul chaînon que l'on pourrait éventuellement qualifier de manquant est la présence d'un incubateur de start-up, lequel permettrait d'offrir à ces dernières un environnement stimulant et de qualité à des conditions attractives.

Une offre d'hébergement des start-ups a existé par le passé à Fribourg, Morat et Vaulruz. Il conviendrait à présent d'évaluer si l'offre d'hébergement actuelle sur les sites d'innovation existants, soit la Maillarde à Romont, AgriCo à Saint-Aubin, le Vivier à Villaz-Saint-Pierre, le Marly Innovation Center à Marly ou Bluefactory à Fribourg, est suffisante, avant d'examiner la question de savoir si un incubateur centralisé représenterait un réel atout supplémentaire pour stimuler l'innovation dans notre canton. Cas échéant, le Conseil d'Etat est disposé à réévaluer la pertinence d'une telle structure.

Enfin, il importe de noter que la PromFR est représentée dans les instances dirigeantes de chacun de ces organismes, ce qui permet de garantir une coordination efficace entre l'ensemble des instruments de soutien à destination des entreprises fribourgeoises, et particulièrement les instruments de soutien à l'innovation.

La loi cantonale sur la promotion économique, révisée en 2018 a ainsi permis dans un contexte difficile (crises sanitaire, inflationnaire, énergétique) une performance record tant en nombre de projets réalisés que d'emplois créés grâce au travail mené par la PromFR. Il convient de mentionner ici par exemple le nombre croissant de projets Innosuisse réalisés par des entreprises fribourgeoises. Ou de projets de la Nouvelle Politique Régionale, avec l'appui d'Innosquare<sup>12</sup> (partenariat entre la PromFR, la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg [HEIA-FR] et la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg [CCIF]) qui s'est positionné ces dernières années dans l'écosystème fribourgeois en tant qu'accélérateur de projets d'innovation. Ou encore des plateformes ARI-SO ou la performance record de Fri Up<sup>13</sup> de ces dernières cinq années.

## **2.2. Importance des centres de compétences et des instituts spécialisés dans la recherche appliquée**

L'innovation dépend également des activités de recherche (fondamentale et appliquée) environnantes. Dans la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (art. 2 LERI), la recherche scientifique est définie comme la recherche méthodique de connaissances nouvelles, que sa finalité première soit l'acquisition de connaissances (recherche fondamentale) ou la contribution à la résolution de problèmes liés à la pratique (recherche orientée vers les applications). L'innovation fondée sur la science est définie comme le développement de nouveaux

---

<sup>12</sup> <https://www.innosquare.com/fr>

<sup>13</sup> Fri Up, [Rapport annuel](#) (2021), chiffres clés, p.4.

produits, procédés, processus et services pour l'économie et la société par le biais de la recherche, en particulier celle orientée vers les applications, et la mise en valeur de ses résultats.<sup>14</sup>

Les deux types de recherche poursuivent des objectifs différents ce qui peut justifier que le canton de Fribourg ait une gouvernance distincte (cf. infra point 1.5).

Le Conseil d'Etat rappelle également la densité et l'importance des **centres de compétences** pour la promotion économique du canton. Leur présence constitue des arguments souvent décisifs dans les discussions avec des entreprises intéressées à s'implanter dans le canton.<sup>15</sup> La PromFR utilise ces centres de compétences activement et avec succès dans son travail de prospection.

Pour mémoire, il s'agit notamment de :

- > Le Biofactory competence center (BCC) est un centre de formation et de recherche dans le domaine de la biopharmacie et des biotechnologies.
- > Le Campus Grangeneuve-Posieux est un centre de compétence du canton et de la Confédération dans le domaine de la formation, de la recherche agronomique et de l'agroalimentaire.
- > Le Centre de Compétences en Rénovation des Bâtiments (CCRB) est chargé de constituer, regrouper et mettre à disposition du grand public et des professionnels les outils et le savoir-faire en matière de rénovation énergétique des bâtiments, en étroite collaboration avec les différents acteurs techniques, scientifiques et publics.
- > Le NCCR Bioinspired Materials est un centre de recherche de pointe, d'innovation et d'éducation internationalement reconnu dans le domaine des matériaux "intelligents", dont la conception et la fonction s'inspirent de la nature.
- > L'institut iPrint est actif dans le domaine de l'impression numérique avec des points forts dans la technologie jet d'encre et la fabrication avancée.
- > Le Plastics innovation competence center (PICC) est un centre de formation et de recherche en plasturgie qui constitue un lieu d'interactions et d'innovation entre les entreprises et les hautes écoles.
- > Le Robust and safe systems center Fribourg (ROSAS) est un centre de compétences dans le domaine des systèmes sécurisés et embarqués dans des domaines tels que l'aviation, l'automobile, les chemins de fer, les machines, l'énergie et la cybersécurité.
- > Le Smart living lab (SLL) est un projet de recherche conjoint de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), de la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg, de l'Université de Fribourg et du canton de Fribourg. Il vise à réaliser un centre de référence national et international dans le domaine de l'habitat du futur. Le SLL bénéficie notamment d'un crédit de 25 millions de francs sous la forme d'un prêt remboursable qui permettra de construire son nouveau bâtiment qui devrait être opérationnel en 2025 sur le site de bluefactory (BFF). A la suite de la séance entre la direction de l'EPFL et le Conseil d'Etat fribourgeois en date du 31.01.2023, il est prévu d'examiner une potentielle extension du campus de l'EPFL à Fribourg. Des discussions sont en cours à ce sujet.

Le canton de Fribourg dispose également de plusieurs **instituts spécialisés dans la recherche appliquée** dans des domaines émergents, ce qui constitue des atouts majeurs pour l'entrepreneuriat et l'innovation :

---

<sup>14</sup> Rapport du SEFRI : « [Recherche et innovation en Suisse - Rapport Intermédiaire 2022](#) », p.8.

<sup>15</sup> Voir également la [réponse à la question Bonny David 2021-CE-438](#) Le canton de Fribourg : le canton le moins compétitif sur le plan de l'innovation ?



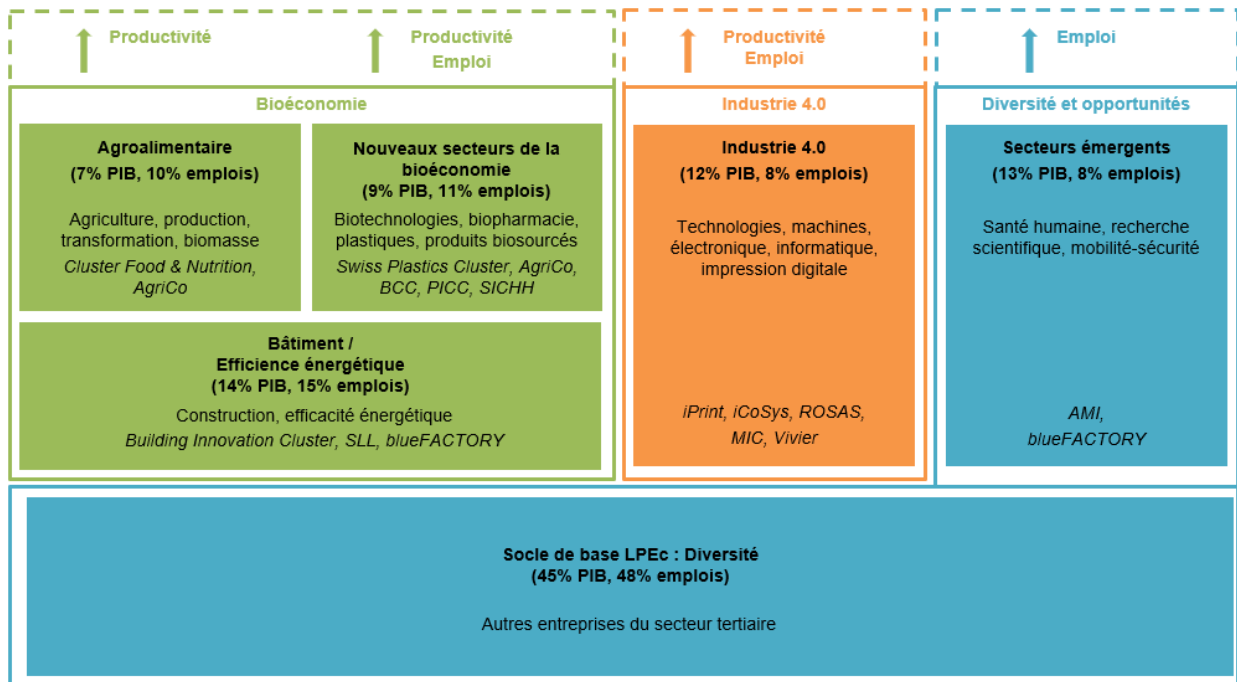
- > L'institut Human-IST (Human-centered interaction science and technology) est spécialisé dans la recherche et l'interaction homme-machine.
- > L'institut des technologies chimiques ChemTech favorise le transfert de technologie entre les innovations moléculaires issues de la recherche fondamentale et les applications industrielles optimisées. Ses activités de recherche appliquée apportent des solutions concrètes au monde de l'industrie chimique.
- > L'institut de recherche appliquée en systèmes énergétiques ENERGY soutient et stimule le développement d'une société durable du point de vue de son approvisionnement et de sa gestion de l'énergie par le biais de partenariats de recherche et développement avec l'économie, d'autres partenaires académiques ainsi qu'avec des collectivités publiques.
- > L'institut des technologies pour le bien-être humain HumanTech a pour but d'améliorer le bien-être et la qualité de vie de l'être humain grâce à l'utilisation des nouvelles technologies afin de renforcer les capacités de ce dernier en tant qu'individu, mais aussi en tant que membre d'une société dynamique, nomade et mondialisée.
- > L'institut des systèmes complexes iCoSys encourage l'innovation au niveau des systèmes complexes pour un développement durable de l'économie et du système de formation. Par la promotion du transfert de savoir et de technologie du monde académique à l'économie locale et régionale, l'institut iCoSys vise à développer des approches interdisciplinaires et à favoriser une coopération nationale et internationale.
- > L'institut de recherche appliquée en plasturgie iRAP est spécialisé dans l'injection plastique, le compounding et le moulage par injection de céramique. L'institut iRAP a pour mission de collaborer avec l'industrie, via des projets de recherche appliquée et de développement ainsi que des prestations de service sur des projets à court, moyen et long terme.
- > L'institut des systèmes intelligents et sécurisés iSIS s'inscrit en tant que partenaire pour le développement de systèmes sécurisés, intelligents et fiables dans une large gamme d'applications industrielles. Il possède une connaissance étendue et une expérience avérée dans le domaine des systèmes embarqués, combinant matériel, réseau et logiciel et qui couvre la chaîne de valeur, du capteur au système informatique.
- > L'institut des technologies de l'environnement construit iTEC se focalise sur le développement de méthodes, procédés technologiques et produits dans le domaine du génie civil et de l'environnement.
- > L'institut des systèmes d'ingénierie durable SeSi se focalise sur les composants mécaniques à haute valeur ajoutée, ainsi que sur les systèmes mécaniques intelligents et durables, dont le développement bénéficie de l'utilisation d'outils numériques.
- > L'institut du patrimoine, de la construction et des usages TRANSFORM a pour objectif l'intégration intelligente de processus et technologies novateurs dans la transformation de l'espace habité.
- > L'institut Adolph Merkle (AMI) est un spécialiste d'envergure internationale dans le domaine des nanotechnologies et l'analyse des nanomatériaux.

Ces centres de compétences et instituts spécialisés dans la recherche appliquée collaborent régulièrement avec les entreprises fribourgeoises. Dans ce cadre, une tâche de la PromFR est la mise en contact et la stimulation de l'innovation en encourageant la collaboration avec les entreprises en partenariat avec les associations économiques du canton.

Quant à la reconnaissance et la catégorisation, le Conseil d'Etat renvoie au rapport détaillé sur la stratégie globale et coordonnée du développement économique du 25 mai 2020<sup>16</sup>.

Il importe de différencier les centres de compétence émanant des hautes écoles et les parcs scientifiques dédiés à l'innovation dans des secteurs spécifiques selon une typologie donnée (p.ex. bioéconomie et industrie 4.0). Celle-ci est en effet clairement catégorisée et structurée<sup>17</sup> comme le montre la figure ci-dessous.

**Figure 1** : Stratégie de promotion économique du canton.



Aujourd'hui, le canton bénéficie de ces foyers d'innovation, centres de compétences et instituts de recherche, qui constituent des produits d'appel importants et jouent un rôle souvent décisif dans les activités de promotion économique.

Les cinq sites dédiés à l'innovation sont clairement décrits dans les publications de la PromFR<sup>18</sup> et dans lesquels des investissements massifs ont été effectués tant par des acteurs privés qu'étatiques. Les partenaires de la promotion économique, et notamment Fri Up, contribuent également à la promotion de cet écosystème. Le canton peut donc justifier de la présence sur son territoire de compétences et infrastructures spécifiques. Il est important de tenir compte de l'impact positif indirect de ces centres dont l'effet sur l'attractivité du territoire fribourgeois pour des sociétés innovantes est avéré.

A titre d'illustration, ces foyers d'innovation ont par exemple permis l'établissement en terres fribourgeoises de la société japonaise EPSON, qui a installé un centre de R&D au Marly Innovation Center (MIC) afin de collaborer de manière rapprochée avec l'iPrint. L'implantation de start-up telles que Bionomous ou Revario ou la décision de PALL d'installer et de financer un laboratoire en

<sup>16</sup> Rapport [2017-DEE-78](#) sur postulat 2016-GC-12 Fellmann Sabrina/Dietrich Laurent – Stratégie globale et coordonnée du développement économique.

<sup>17</sup> Idem, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton.

<sup>18</sup> Voir par exemple Fribourg Network Freiburg 2022: [Industry 4.0: Opportunities of Value Creation](#), p.14.



thérapie génétique sur le site de BFF en collaboration avec le BCC sont également des exemples parmi bien d'autres de la qualité de l'écosystème fribourgeois d'innovation.

### 2.3. Investissements dans les instruments et les infrastructures dédiés à l'innovation

Ces différents éléments susmentionnés confirment que les multiples actions et les importants efforts financiers consentis ces dernières années par l'Etat en matière d'innovation commencent à porter tous leurs fruits attendus.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu indicatif de certains investissements de l'Etat en matière d'innovation à la fois sur le plan du contenu (instruments dédiés) que du contenant (infrastructure).

	Base légale	Instrument	Montant
<b>Investissements dans des instruments dédiés à l'innovation (contenu)</b>			
<b>Promotion économique</b>	Loi sur la promotion économique (LPEc ; RSF 900.1), 2020 ; et son règlement (RPEc ; RSF 900.11), 2018	Aide aux entreprises (soutiens aux nouveaux marchés et à la R&D...)	2 millions de francs/an
		Prix à l'innovation	100 000 francs par édition biannuelle. Ce montant correspond uniquement à la contribution de l'Etat.
		Fri UP	2,7 millions de francs pour la période 2020-2023
		Innosquare	953 000 francs pour le budget 2020-2023
	Loi fédérale sur la politique régionale (RS 901.0), 2006	Nouvelle Politique Régionale (NPR) Projets d'innovation (tourisme et industrie)	7,4 millions de francs pour le budget du programme pluriannuel en cours (2020-2023). La Confédération y ajoute une contribution de 5,6 millions de francs
<b>Fondation Seed Capital Fribourg</b>	Article 10a alinéa 1 Loi sur la promotion économique (LPEc ; RSF 900.1), 2020 Décret ROF 2018_122	Prêts d'amorçage aux sociétés en phase de démarrage (start-up)	2 millions de francs lors de la fondation en 2010. 2,35 millions de francs sont venus compléter le capital initial entre 2018 et 2022, portant le financement total à 4,35 millions de francs.
<b>Capital Risque Fribourg SA</b>	Article 10a alinéa 2 Loi sur la promotion économique (LPEc ; RSF 900.1), 2020 Décret ROF 2018_122	Acquisition des participations minoritaires, temporaires et/ou octroi des prêts. Co-investissement le plus souvent dans le cadre de tours de financement de CHF 1 à 3 millions.	Le capital-actions de CRF SA s'élève à 12 millions de francs. Le financement est assuré par l'Etat de Fribourg (47%), la Banque Cantonale de Fribourg (32%), Groupe E (16%) et la Caisse de Pension du Personnel de l'Etat de Fribourg (5%). L'Etat a participé à la dernière augmentation de capital en 2019 à hauteur de 2,8 millions de francs.

	<b>Base légale</b>	<b>Instrument</b>	<b>Montant</b>
<b>DEEF/DIAF/DIME</b>	Décision du 12 janvier 2021 du Conseil d'Etat concernant l'approbation de la stratégie de développement économique du secteur agroalimentaire.	Stratégie agroalimentaire	1,3 million de francs /an
<b>DIAF</b>	Art. 34 de la loi sur l'agriculture (LAgri) et art. 78ss du RAgri	Prix à l'innovation agricole	20 000 francs par édition biannuelle. Ce montant correspond uniquement à la contribution de l'Etat.
<b>HES-SO/FR</b>	Art. 56 Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR ; RSF 432.12.1), 2015	Fonds Ra&D de la HES-SO//FR	Ce fonds a été alimenté à hauteur de 12 millions de francs en l'espace de cinq ans.
<b>Université de Fribourg</b>	Art. 10a Loi sur l'Université (Luni), 2016	Fonds de l'innovation et du développement (FID) de l'Université de Fribourg	Ce fonds a été alimenté à hauteur de 13.136 millions de francs en l'espace de six ans, dont 4 millions dédiés spécifiquement au projet de Regroupement UNI-HEP, à partager entre les deux institutions.
<b>SLL (chaires)</b>	Convention signée avec l'EPFL le 11 mars 2014 réglant le financement du Smart Living Lab (SLL).	Dans le cadre de l'implantation du campus de l'EPFL à Fribourg, deux chaires de professeurs et une chaire de professeur invité sont financées.	5 063 000 francs par an. Ce financement inclut le corps professoral, le corps intermédiaire, les collaborateurs, ainsi que d'autres charges de fonctionnement.
<b>SLL (part académique)</b>		Contribution de l'Etat à la part académique	1 715 910 francs pour la HEIA-FR et 928 000 francs pour l'UniFR (comptes 2021)

#### **Investissements dans l'infrastructure au service de l'innovation (contenant) \***

<b>Agroscope</b>	Message 2014-DIAF-13 et Décret ROF 2015_031 Message 2020-DAEC-138 et Décret ROF 2020_192	Octroi d'un crédit d'engagement en vue de la construction d'un bâtiment de recherche sur le site Agroscope de Posieux	124,431 millions de francs (avance de fonds)
------------------	---	---	--

	<b>Base légale</b>	<b>Instrument</b>	<b>Montant</b>
<b>Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)</b>	Loi sur la politique foncière active (LPFA ; RSF 900.2), 2020	Fonds de promotion foncière active (Fonds PFA), 2019	Doté à l'origine de 100 millions de francs, ce fonds permettra de développer les trois sites acquis à des fins de politique foncière active (AgriCo à St-Aubin, La Maillarde à Romont et Pré-aux-Moines à Marly)
<b>BFF SA</b>	Décret ROF 2011_056 du 9 juin 2011 relatif à l'acquisition des immeubles articles 7042 et 7212 de la commune de Fribourg – site Cardinal– en société simple avec la Ville de Fribourg.	Acquisition du site Cardinal par l'Etat et la Ville de Fribourg.	25 millions de francs (Etat et Ville de Fribourg à participation égale)
<b>BFF SA</b>	Décret ROF 2021_022	Augmentation de la participation financière de l'Etat de Fribourg au capital-actions de la société blueFACTORY Fribourg-Freiburg SA	50 millions de francs (Etat et Ville de Fribourg à participation égale). Ce montant est composé d'un apport de nouveaux fonds de 40 millions de francs, et d'une conversion en capital-actions des prêts actionnaires de 10 millions de francs.
<b>SLL (bâtiment)</b>	Décret ROF 2018_043	Crédit d'engagement à BFF SA en faveur de la construction du SLL et sous la forme d'un prêt conditionnellement remboursable.	25 millions de francs

\*Ces différents investissements favorisent les conditions cadres de l'innovation (contenant) en matière d'infrastructure (p.ex. maintien et/ou développement des sites) et soutiennent les instruments dédiés à l'innovation (contenu).

Bien que non exhaustifs, les éléments du tableau ci-dessus reflètent les efforts financiers considérables de l'Etat en faveur de l'innovation, les montants consacrés au contenu étant de l'ordre de 94 millions de francs sur les 5 dernières années, alors que ceux se rapportant au contenant représentent plus de 274 millions sur la même période.

#### **2.4. Objectifs en matière d'innovation et en particulier en matière d'appui à la recherche fondamentale ainsi qu'à la recherche appliquée**

La loi sur l'Université (Luni ; RSF 431.0.1) précise les missions de l'Université de Fribourg en matière de formation et de recherche (art. 1 et 2 LUni). La loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR ; RSF 432.12.1) précise également les missions des hautes écoles spécialisées du canton en matière de recherche appliquée et développement (art. 6

LHES-SO//FR). A ce titre, l'existence et les mécanismes d'alimentation des fonds Ra&D de la HES-SO//FR (art. 56 LHES-SO//FR fraîchement révisé) et du fonds de l'innovation et du développement (FID) de l'Université de Fribourg (art. 10a LUni) sont à saluer. Ces fonds ont notamment été alimentés à hauteur de 24 millions de francs par l'Etat en l'espace de cinq ans. Ils permettent ainsi aux hautes écoles cantonales d'accéder aux moyens nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions respectives tout en respectant leur autonomie et le principe de l'égalité de traitement.

Le Conseil d'Etat tient à souligner l'excellente relation, collaboration et interaction entre l'Université de Fribourg, les Hautes écoles spécialisées du canton, la PromFR et Fri Up, notamment en termes de transfert technologique. Le potentiel entrepreneurial du monde académique, pour ce qui est de la génération de start-up et spin-off, à l'image du dynamisme des Ecoles polytechniques fédérales (Programme gouvernemental de la législature 2022-2026, p. 27) pourrait toutefois être amélioré. Si ce point concernant les objectifs en termes de transfert technologique devait être encore renforcé alors il conviendrait d'évaluer pour ce faire la nécessité d'une modification des deux lois susmentionnées (LUni et LHES-SO//FR). Cela n'implique pas que la répartition des compétences entre les différentes directions doive être revue.

De ce fait, le Conseil d'Etat n'estime pas justifié d'effectuer une analyse approfondie de la pertinence du partage entre la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, répondante au travers des Hautes écoles spécialisées (HES) de la politique en matière de recherche appliquée, et la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC), répondante au travers de l'Université de la politique en matière de recherche fondamentale<sup>19</sup>. Cela dit, il convient de signaler que recherche fondamentale et appliquée sont complémentaires et ne doivent pas être mises en concurrence.

## **2.5. Points spécifiques soulevés par les motionnaires**

### **2.5.1. Création d'un office unique (single point of entry) pour l'innovation**

Les motionnaires suggèrent la création d'un office unique (single point of entry) pour l'innovation, sorte de guichet, qui pourrait significativement simplifier et coordonner les efforts entre les différents acteurs. Le Conseil d'Etat est d'avis que la PromFR assure déjà ce rôle d'office unique que lui confère par ailleurs la LPEC à son article 20.

Pour rappel, PromFR mobilise régulièrement une multitude de canaux (site web multilingues, présence accrue sur les réseaux sociaux, organisation et participation à des événements...) et de supports de communication (newsletters, factsheets, édition annuelle du magazine économique Fribourg Network Fribourg, dossiers thématiques d'actualité, etc.) pour informer tant ses clients usuels que le grand public sur ses actions et les différents publics cibles sur les instruments de soutien à disposition.

En 2022 plus d'une centaine de sociétés et porteurs de projets ont ainsi été conseillés et dirigés vers les différents partenaires de la PromFR dans le cadre du guichet-entreprises. L'association Fri Up a répondu en 2022 à 306 demandes de conseils, facilité la création de plus de 90 nouvelles entreprises et sélectionné six nouvelles start-up parmi les 23 en cours d'accompagnement. Cautionnement Fribourg, l'antenne fribourgeoise de Cautionnement Romand a soutenu 16 entreprises fribourgeoises pour un total de 4,5 millions de francs, favorisant la réalisation d'investissements de

---

<sup>19</sup> Il est à préciser ici qu'une partie de la recherche menée à l'UniFR est également appliquée.

près de 13 millions de francs, contribuant à la création ou au maintien de 155 équivalents plein temps (EPT).

Ce travail contribue en particulier à offrir des solutions adaptées aux besoins des entreprises locales. Une dizaine d'entreprises ont également pu être soutenues dans le cadre de leurs recherches immobilières, également avec la collaboration des associations régionales<sup>20</sup>.

### 2.5.2. Examen de la création d'un fonds à l'innovation

Les motionnaires suggèrent également la création d'un fonds à l'innovation permettant de renforcer l'attractivité du Canton de Fribourg sous l'angle du financement des PME innovantes et attirant l'attention d'acteurs privés du corporate funding.

Le Conseil d'Etat rappelle que la loi sur la promotion économique (LPEc) a été révisée en 2018 en tenant précisément compte des besoins de soutien à l'innovation. Comme mentionné plus haut, la LPEc met à disposition toute une série d'instruments de soutien à l'innovation (Capital Risque Fribourg, Seed capital Fribourg, Fri Up, coaching d'innovation platinn, soutien financier direct à l'innovation entre autres)<sup>21</sup>. Ces outils sont jugés appropriés, pertinents et efficaces et produisent des très bons résultats au niveau de la promotion de l'innovation.

En outre, cette proposition est à mettre dans le contexte d'une démarche sur le plan fédéral lancée en juin 2022 par le Conseil fédéral en vue de la création d'un fonds d'innovation suisse destiné à toutes les branches de l'économie.

### 2.5.3. Mention du jugement émis par le SECO

Concernant la mention du jugement émis par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sur la façon fribourgeoise de gérer sa politique en matière d'innovation, le Conseil d'Etat fait remarquer qu'il n'a pas connaissance de l'existence de ce dernier et invite les motionnaires de lui faire parvenir les références documentées y relatives.

A ce sujet, le Conseil d'Etat souligne que le SEFRI mentionne de manière explicite la LPEc fribourgeoise comme exemple pour l'encouragement de l'innovation.<sup>22</sup> Le Conseil d'Etat rappelle en outre que les cantons sont autonomes dans la mise en place d'une politique d'innovation. La Confédération et les cantons partagent la compétence réglementaire dans le domaine de la recherche et de l'innovation, notamment dans le transfert de connaissances et de technologies, les start-up et le développement d'entreprises. La Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) assume le rôle de coordination intercantonale.

### 2.5.4. Cas du SICHH

Il est intéressant de constater que les motionnaires utilisent l'exemple du Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH). Pour mémoire, le Grand Conseil avait conditionné son soutien financier à une approbation initiale de financement par le SEFRI (alors que selon la LERI, le financement du SEFRI s'articule de manière subsidiaire au financement du canton). Les réserves du Grand Conseil à l'égard du SICHH l'ont ainsi privé des moyens publics nécessaires à son

---

<sup>20</sup> Voir [rapport d'activité](#) de la Direction de l'économie et de l'emploi, 2021.

<sup>21</sup> Voir également la [réponse à la question Aebischer Susan/ Schoenenweid André 2021-CE-36](#) : Avenir du SICHH et stratégie dans l'innovation et la recherche - Etat de la situation.

<sup>22</sup> Rapport du SEFRI : « [Recherche et innovation en Suisse - Rapport Intermédiaire 2022](#) », p.34.

fonctionnement<sup>23</sup>, plombant par la même occasion sa demande de reconnaissance en tant que centre de compétences technologiques (CCT) d'importance nationale auprès du SEFRI.

Dans le cas précis du SICHH, le Conseil d'Etat rappelle que la décision du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de refuser au SICHH ce statut de CCT et le financement y lié était motivé par d'autres raisons que l'inexistence d'une loi sur l'innovation.

Le Conseil d'Etat tient aussi à remémorer que l'existence dans le canton de Berne d'une loi sur l'encouragement à l'innovation a été créée afin de palier à un vide juridique existant pour la création du Switzerland Innovation Park de Bienne et du Sitem-Insel. Ce vide juridique n'existe pas dans le canton de Fribourg. La participation au Switzerland Innovation Park West EPFL sur le site de bluefactory ayant pu être réglée par la création de l'association SIP West EPFL entre les 5 cantons membres (Genève, Fribourg, Neuchâtel, Vaud et Valais) et l'EPFL.

En outre, l'exemple neuchâtelois du Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM) démontre qu'un CCT peut être monté de manière effective avec un partenariat public-privé fort sans l'existence d'une loi sur l'innovation.

#### 2.5.5. Affirmations des motionnaires à l'endroit de BFF SA

Le Conseil d'Etat tient à corriger les affirmations des motionnaires à l'endroit de BFF SA et à la réponse à l'instrument parlementaire<sup>24</sup> à laquelle ces derniers se réfèrent.

En effet, le Conseil d'Etat précisait d'emblée dans sa réponse que : « *Le site est également intégré au projet national du Swiss Innovation Park (SIP-West EPFL) et permet au canton de Fribourg de jouer un rôle clé dans un réseau d'innovation au rayonnement international. blueFACTORY constitue donc un projet phare en vue de stimuler la capacité d'innovation de l'économie fribourgeoise. Il est également appelé à devenir un lieu de vie dans lequel seront aussi intégrés, entre autres, des restaurants, des projets culturels et des logements* ».

A la lumière de ces éléments, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas correct de comparer BFF SA à une simple société immobilière que l'Etat aurait créée dans un but de stratégie immobilière. Si la situation actuelle peut le faire penser, du fait des multiples chantiers immobiliers en projet ou en cours sur le site, ce n'est pas du tout la finalité de BFF SA et encore moins des intentions de l'Etat. Dans ce sens, il importe de souligner que les volumineux investissements de l'Etat et de la Ville de Fribourg dans la société poursuivent bel et bien des objectifs d'innovation.

Le Conseil d'Etat relève un biais similaire avec les terrains mis à disposition de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) et les moyens financiers très importants consentis pour la politique foncière active. Dans ce cas aussi, le but n'est pas de réaliser des opérations immobilières en tant que telles, mais bien de soutenir le développement économique du canton, également par le biais de l'innovation. Les opérations sur le site de St-Aubin et le programme AgriCo sont également orientés vers l'innovation.

---

<sup>23</sup> Voir également la [réponse à la question Piller Benoît / Kubski Grégoire 2021-CE-43](#) : Licenciements au SICHH, ainsi que la [réponse à la question Berset Solange / Piller Benoît 2021-CE-212](#) : Reprise du SICHH.

<sup>24</sup> Voir la [réponse à la question Kolly Nicolas / Dorthe Sébastien 2022-CE-129](#), p.2



### III. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime qu'un fractionnement de la motion point par point est pertinent et se positionne comme suit :

#### > **LPEc et RPEc**

Les motionnaires estiment que la loi cantonale sur la promotion économique (RSF 900.1) et son règlement y relatif (RSF 900.12) ne traitent pas de manière suffisamment structurée et élaborée la question de la politique concrète que doit mener le canton en matière d'innovation. Cela notamment sous l'angle des responsabilités, des objectifs et des moyens pour y parvenir.

Comme il a été abordé plus haut, les objectifs de la promotion économique posent clairement les enjeux en matière d'innovation. Toutefois, une révision de ces textes légaux pourrait mieux articuler les missions de la promotion économique et la politique cantonale en matière d'innovation.

La mise en place d'une plateforme intégrée, compréhensive et didactique au service de l'innovation ayant un secrétariat commun sous l'égide de la PromFR pourrait contribuer à renforcer la politique d'innovation du canton. Il en va de même pour l'établissement d'un incubateur.

#### > **Centres technologiques et d'innovations existants**

Les différents centres, à savoir les sites technologiques et d'innovation existants (AgriCo, BFF, MIC, Le Vivier, La Maillarde, etc.) sur le canton, sont reconnus et catégorisés comme cela a été établi plus haut. Le Conseil d'Etat est d'avis que le fait d'introduire ces éléments dans une loi n'apportent aucun bénéfice supplémentaire et réduirait potentiellement l'agilité et flexibilité dont ces sites disposent aujourd'hui. En outre, il est à noter que certains de ces sites sont dans des mains privées.

D'autre part, il convient d'évoquer que les moyens d'agir au travers de décrets existent, ces instruments parlementaires constituant un moyen d'action efficace en faveur de l'innovation et qui a été employé avec succès jusqu'à présent à l'instar du site d'AgriCo ou de BFF.

#### > **Recherche universitaire et appliquée**

La recherche fondamentale et la recherche appliquée sont deux aspects complémentaires d'un très large domaine. Le Conseil d'Etat n'estime pas nécessaire de créer davantage de conditions cadres en termes d'objectifs pour la recherche. Cela reviendrait à vouloir planifier l'innovation.

#### > **Création d'un office unique**

Contrairement à l'avis des motionnaires, le Conseil d'Etat estime que l'écosystème des différents organes existants en matière d'encouragement à l'entrepreneuriat est riche, divers et efficace. Le rôle d'un office unique (single point of entry) pour l'innovation et sorte de guichet est déjà assuré par PromFR.

Un guichet unique existant déjà, le Conseil d'Etat propose de rejeter ce point. Toutefois, le Conseil d'Etat estime qu'une révision de la LPEc et le RPEc pourrait mieux positionner et articuler les différentes entités impliquées en matière d'encouragement à l'innovation et l'entrepreneuriat.

#### > **Création d'un fonds d'innovation**

Le soutien aux entreprises en création repose sur deux principaux instruments qui sont les prêts d'amorçage (Fondation Seed Capital) et le capital-risque (Capital Risque Fribourg SA).

Sur le plan fédéral et grâce à Innosuisse, l'arsenal de soutien à l'innovation est déjà suffisant en la matière. Celui-ci pourrait même être renforcé par la mise en place d'un éventuel fonds d'innovation sur le plan suisse.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose de refuser la création d'un fonds d'innovation, considérant que les mesures à disposition sur les plans cantonal et fédéral sont adéquates.

**> Création d'une loi sur l'innovation**

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat privilégie à la création d'une loi sur l'innovation la révision de la loi actuelle sur la promotion économique, qui pourrait devenir la Loi sur la promotion économique et l'innovation. Une telle adaptation de la LPEc peut amener de la clarification et renforcer les moyens destinés à soutenir l'innovation, par exemple par l'introduction de nouveaux instruments ou l'adaptation de mesures existantes aux réalités du marché sur la base des expériences constatées depuis 2018, année de la dernière révision de la LPEc et du RPEc. De plus, la pérennisation de certaines mesures du plan de relance mises en place dans le contexte de la crise sanitaire de COVID-19, notamment le soutien à la digitalisation et l'automatisation (mesure 8 du plan de relance), serait également évaluée dans le cadre de cette révision.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à fractionner la motion.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

En cas d'acceptation du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > Accepter le principe d'amélioration du dispositif légal de soutien à l'innovation mais en chargeant le Conseil d'Etat de modifier la loi sur la promotion économique au lieu de créer une loi sur l'innovation ;
- > Rejeter le volet visant à l'intégration dans la loi des sites technologiques et d'innovation existants ;
- > Rejeter le volet visant la création d'un office unique supplémentaire pour l'innovation, ce rôle étant déjà assuré par la PromFR ;
- > Rejeter le volet visant à la création d'un fonds d'innovation.