



Initiatives cantonales

Iv. ct. BL. et Iv. ct. BS. Mesures en vue d'une association à part entière de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe

Loi sur le fonds Horizon

Prise de position du Conseil suisse de la science dans le cadre de la procédure de consultation

Janvier 2023 / Secrétariat CSS

Le Conseil suisse de la science (ci-après: CSS ou Conseil) fait part de sa position dans le cadre de la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) sur le fonds Horizon, issu des initiatives soumises à l'Assemblée fédérale par les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville (21.327 et 21.328). La consultation s'est déroulée du 4 novembre 2022 au 15 février 2023. La présente prise de position, signée par la présidente du CSS Sabine Süssstrunk, a été approuvée par l'ensemble du Conseil.

Le Conseil se réjouit de l'opportunité qui lui est donnée de se prononcer sur cet avant-projet de loi, qui vise à atténuer les nombreuses conséquences négatives de la participation de la Suisse en tant que pays tiers non associé dans le cadre du programme Horizon Europe et des programmes et initiatives Euratom, ITER et Digital Europe, qui lui sont liés (ci-après: le paquet Horizon). À plusieurs reprises, le CSS a attiré l'attention sur les graves conséquences de cette non-association. Sans l'obtention rapide d'une solution négociée avec l'UE, il est à craindre que les collaborations de recherche étroites établies pendant des décennies ne soient irrémédiablement détériorées, avec des conséquences imprévisibles pour la place économique et la recherche suisses.

Après un résumé de la position générale et des recommandations du CSS, la prise de position détaille ces éléments en suivant l'ordre des articles de l'avant-projet de loi mis en consultation.

Position et recommandations du CSS

Le CSS soutient pleinement le principe de garantir l'allocation effective des moyens financiers prévus pour la participation de la Suisse au paquet Horizon. Le Conseil n'est pas convaincu que le fonds Horizon puisse offrir une telle garantie. Il est par contre satisfait que le fonds permette de conserver les moyens financiers prévus jusqu'à sa dissolution, contrairement au principe d'annualité budgétaire qui prévaut actuellement.

Le CSS recommande à la CSEC-E

- ...de mentionner, à l'art. 2, que l'objectif primaire demeure l'association pleine et entière de la Suisse au paquet Horizon, le fonds Horizon répondant à l'objectif secondaire d'assurer le financement des mesures mentionnées, aussi longtemps que la Suisse n'a pas conclu d'accord avec l'UE concernant la participation au paquet Horizon 2021-2027.
- ...de préciser, à l'art. 4, dans quelles circonstances un ordre de priorité pour l'affectation des prélèvements doit être effectué, selon quels critères et si la liste des buts établie à l'art. 4, al. 2 fixe déjà un tel ordre de priorité. Le rôle exact du groupe d'experts impliqué dans ce processus devrait également être précisé.

1. Objectifs

(Art. 2)

Comme le mentionne le rapport explicatif, l'association pleine et entière de la Suisse au paquet Horizon reste l'objectif primaire de la CSEC-E. C'est aussi l'objectif déclaré du Conseil fédéral. Le CSS partage naturellement ce point de vue et l'a exprimé à travers une lettre ouverte¹ publiée le 7 juin 2021. Le Conseil estime en outre que cet objectif central devrait être rappelé dans la loi sur le fonds Horizon. Il s'agit d'éviter que la mise en place du fonds Horizon puisse être considérée comme une solution à l'ensemble des problèmes causés par le statut de la Suisse et, ainsi, que les efforts se détournent d'une association pleine et entière. Conserver ce point de mire est d'autant plus important que ces efforts doivent impérativement redoubler dans les mois à venir, la valeur d'une association étant décroissante, à mesure que les appels à candidatures du paquets Horizon sont lancés.

Le CSS rejoint néanmoins la CSEC-E sur la nécessité de prendre des mesures pour réduire dans les plus brefs délais les dommages causés par la non-association de la Suisse à Horizon Europe. À ce titre, le CSS est satisfait des mesures transitoires et complémentaires mises en place rapidement par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI, le Fonds national suisse FNS et Innosuisse. Elles constituent une réponse indispensable aux exclusions dont souffre la Suisse. Il est essentiel d'en assurer au mieux le financement puisque la non-association de la Suisse implique que le crédit d'engagement adopté en 2020 par le Parlement n'est plus garanti au travers des contributions obligatoires que le Suisse devrait verser à l'UE. Par conséquent, le CSS salue toute initiative susceptible de garantir l'allocation effective des moyens financiers prévus pour la participation de la Suisse au paquet Horizon, par la constitution d'un fonds spécifique ou par un autre moyen.

¹ <https://wissenschaftsrat.ch/fr/publications/open-letter-on-horizon-europe>

2. Fonctionnement du fonds

2.1. Fonctionnement général

(Art. 4 à 9)

Le CSS soutient pleinement le principe d'assurer et de stabiliser le financement des mesures d'encouragement de la coopération internationale en matière de recherche et d'innovation et de l'excellence de la recherche et de l'innovation de la Suisse. L'examen de la solution proposée à travers le fonds Horizon nécessite une connaissance fine des règles encadrant les finances et les subventions fédérales, qui ne fait pas partie du champ d'expertise du Conseil. Le CSS fait néanmoins part de trois remarques relatives au fonctionnement du fonds Horizon, la dernière faisant l'objet d'une recommandation (voir point 2.2.).

Premièrement, le fonctionnement du fonds prévoit que le Parlement fixe « [...] le montant des moyens qui sont prélevés chaque année sur le fonds Horizon » (art. 4, al. 1) ainsi que le montant des moyens qui sont annuellement versés sur le fonds, dans le cadre de la fixation du budget fédéral (art. 3, al. 2, let. a). Le CSS se demande, dès lors, dans quelles mesures le fonds offre une protection accrue – autre que symbolique – du crédit d'engagement face à d'éventuelles réductions de dépenses décidées par le Parlement, par exemple pour respecter la contrainte du frein à l'endettement.

Deuxièmement, le CSS identifie clairement l'avantage que présente le fonds Horizon quant au principe d'annualité budgétaire qui régit l'établissement et l'exécution du budget fédéral (art. 31, al 1, LFC)². En effet, les moyens qui, à la fin d'une année, n'auraient éventuellement pas été engagés pour financer les activités d'encouragement relevant du fonds (selon l'art. 2) sont conservés dans le fonds, jusqu'à sa dissolution (art. 9, al. 2). À l'inverse, dans le système actuel, dont le financement est basé sur un crédit budgétaire spécifique³, les reliquats de crédit retournent, chaque année, dans les caisses fédérales. Le CSS considère que le fonds Horizon apporte ainsi une plus-value en termes de stabilisation des moyens adoptés pour le paquet Horizon, dans la mesure où il permet un report du principe d'annualité, jusqu'au moment de la dissolution du fonds, les moyens financiers correspondants ne retournant dans les caisses fédérales qu'à ce moment-là.

2.2. Ordre de priorité pour l'affectation des prélèvements

(Art. 4 al. 3)

L'avant-projet de loi stipule que le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR, qui peut déléguer cette tâche au SEFRI, fixe un ordre de priorité pour l'affectation des moyens prélevés dans le fonds. En outre, les organes de recherche doivent être consultés avant l'adoption de cet ordre de priorité.

Selon le CSS, cet aspect du fonctionnement du fonds nécessite des clarifications. On ignore par exemple si un tel ordre de priorité doit être effectué uniquement lorsque les dépenses seraient supérieures aux moyens disponibles dans le fonds ou annuellement. De plus, ni l'avant-projet de loi ni son rapport explicatif ne précisent la nature des critères de priorisation à utiliser. En outre, on ne sait pas si la liste des buts établie à l'art. 4, al. 2, fixe déjà un ordre de priorité. Le cas échéant, le Conseil recommande de le mentionner explicitement dans la loi, conformément au principe selon lequel la structuration de l'acte législatif doit être

² Loi sur les finances de la Confédération, RS 611.0.

³ « Mesures transitoires paquet Horizon 2021-2027 », SEFRI/A231.0435.

reconnaisable⁴. Enfin, le rapport explicatif indique que l'autorité concernée met en place des groupes d'experts, recrutés de préférence à échelle internationale, pour évaluer les demandes, sans préciser s'il s'agit des demandes formulées par les organes de recherche ou par les bénéficiaires finaux des contributions, c'est-à-dire les chercheurs et les innovateurs eux-mêmes.

Le Conseil recommande que ces différents points soient clarifiés dans la loi ou au niveau de sa possible ordonnance d'exécution.

Au nom du Conseil suisse de la science

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sabine Süsstrunk'.

Sabine Süsstrunk, présidente

Pour toute information complémentaire, prière de contacter:

Conseil suisse de la Science
Secrétariat
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Bern
Tel.: +41 58 463 00 48
Fax: +41 58 463 95 47
praesidium@swr.admin.ch

⁴ Office fédéral de la justice (2019), *Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, p. 157.