



[21.327 / 21.328]

Initiatives cantonales

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

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

Rapport explicatif de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États

du 17 octobre 2022

Condensé

La loi faisant l'objet du présent rapport vise la création d'un fonds ayant pour but de mieux garantir les moyens en faveur de la recherche suisse pour la période de programme actuelle d'Horizon Europe, afin que la Suisse dispose d'une base de financement aussi stable que si elle était associée au programme. D'une durée limitée, le fonds en question, baptisé « fonds Horizon », restera en place tant que la Suisse ne pourra pas prendre part aux programmes-cadres européens pour la recherche et l'innovation (Horizon Europe, Euratom, ITER et Digital Europe).

Contexte

À l'heure actuelle, la Suisse est considérée comme un pays tiers non associé dans le cadre du programme Horizon Europe ainsi que des programmes et initiatives qui y sont liés (Euratom, ITER et Digital Europe). Cette non-association est fortement préjudiciable au pôle de recherche qu'est la Suisse : elle implique une impossibilité pour les institutions suisses du domaine de participer à certains projets, une perte au niveau des réseaux et des contacts et une remise en cause du financement dans les domaines concernés.

Contenu du projet

Dans cette perspective, le projet faisant l'objet du présent rapport prévoit la constitution d'un fonds destiné au financement de la coopération internationale en matière de recherche et au renforcement de l'excellence de la recherche scientifique suisse.

Ainsi, le fonds Horizon sera alimenté par les crédits inscrits au budget au titre de la contribution obligatoire de la Suisse, pour une année donnée, si les moyens financiers correspondants ne peuvent être versés à l'Union européenne (UE) faute d'un accord d'association conclu avec la Suisse. Par conséquent, le fonds n'a pas pour but d'engager des moyens supplémentaires, mais de garantir les fonds déjà alloués à la recherche suisse. Les éventuels soldes de crédit restent dans le fonds.

Le fonds doit permettre de couvrir les besoins jusqu'à ce que la Suisse puisse être pleinement associée au programme Horizon Europe, l'association restant l'objectif premier. La loi qui fait l'objet du présent rapport, qui est en conséquence limitée dans le temps et s'appliquera jusqu'à ce qu'un accord d'association à l'ensemble du paquet Horizon 2021-2027 soit conclu avec l'UE, mais au plus tard jusqu'à fin 2027, est déclarée urgente.

Rapport

1 Genèse du projet

Le 18 novembre 2021, les cantons de Bâle-Campagne et Bâle-Ville ont déposé deux initiatives (21.327 et 21.328), toutes deux intitulées « Mesures en vue d'une association à part entière de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe » et de teneur identique. Les cantons y demandaient au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale de prendre les mesures qui s'imposent pour que la Suisse puisse continuer de participer au programme de recherche Horizon Europe de l'UE.

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) a procédé à l'examen préalable de ces initiatives le 1^{er} février 2022. Par 11 voix contre 2 et aucune abstention, la commission a donné suite aux deux initiatives. Le 31 mars 2022, son homologue du Conseil national (CSEC-N) s'est ralliée à cette décision, par 14 voix contre 7 et 3 abstentions. Le Bureau du Conseil des États a ensuite attribué le traitement de ces initiatives à la CSEC-E, le 30 mai 2022, la chargeant ainsi, en tant que commission du conseil prioritaire, d'élaborer un projet de loi en vue de la mise en œuvre de l'initiative.

Le 22 août 2022, la CSEC-E a décidé, par 10 voix contre 1 et 1 abstention, de concrétiser les deux initiatives en constituant un fonds à durée limitée destiné au financement de la coopération internationale en matière de recherche et au renforcement de l'excellence de la recherche suisse. La commission était certes consciente que les deux initiatives visaient une participation de la Suisse à Horizon Europe. En raison de l'enlèvement de la procédure d'association, elle a toutefois cherché d'autres options pour assurer la compétitivité du pôle de recherche suisse. Les initiatives ont donné lieu à une discussion sur la création d'un fonds et ont permis d'adopter une approche pragmatique reposant sur une procédure efficace, afin de stabiliser la base de financement de la recherche suisse. Dans le même temps, elle a confirmé que l'objectif premier restait une association pleine et entière de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe.

Les 17 et 18 octobre, la commission est entrée en matière sur l'avant-projet faisant l'objet du présent rapport et l'a approuvé par 12 voix contre 1. Elle a en outre décidé de mettre ce projet et le rapport explicatif en consultation.

2 Contexte

2.1 Relations institutionnelles avec l'UE dans les domaines de la recherche et de l'innovation

Le 11 décembre 2020, le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation en vue de l'association pleine et entière de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027 (Horizon Europe, Euratom, ITER et Digital Europe), après avoir consulté les commissions compétentes des deux conseils.

L'UE considère la question de l'association dans le contexte global des relations bilatérales Suisse-UE et bloque pour l'instant le lancement de négociations au sujet d'une association, invoquant les questions institutionnelles en suspens.

Les négociations avec l'UE concernant les questions institutionnelles étant bloquées, aucun accord n'a pu être trouvé en ce qui concerne l'association de la Suisse à Horizon Europe 2021-2027. Depuis, la Suisse est considérée comme un État tiers non associé. Par conséquent, les chercheuses et les chercheurs des institutions suisses ne peuvent plus participer qu'aux 2/3 des appels à candidatures lancés dans le cadre du paquet Horizon et ne peuvent plus mener de projets collaboratifs. Dans le même temps, la Suisse doit assumer les coûts liés à leurs recherches¹. Dans le contexte des discussions au sein de l'UE concernant la souveraineté technologique, les effets de cette exclusion sur le pôle de recherche suisse se font sentir, notamment dans les domaines de la cybersécurité, de la technologie quantique et de la technologie spatiale.

Au début de l'année 2022, la Commission européenne a souligné qu'elle pourrait envisager une reprise des négociations sur l'association à Horizon Europe si la Suisse donnait un signal crédible indiquant qu'elle souhaite reprendre les discussions sur un accord-cadre institutionnel. Pourtant, même si le Conseil fédéral a décidé, le 23 février 2022, de reprendre les entretiens exploratoires avec l'UE selon une approche verticale, le dossier de l'association de la Suisse aux programmes européens est toujours bloqué. Dans le cadre des entretiens exploratoires, la Suisse a toujours demandé l'ouverture de discussions exploratoires et de négociations au sujet de son association aux programmes européens tels qu'Horizon Europe. En outre, elle a proposé une solution transitoire pragmatique afin de permettre aux chercheuses et chercheurs d'institutions suisses de participer aux appels d'offres du Conseil européen de la recherche (ERC) en cours pour l'année 2023. L'UE n'est cependant toujours pas disposée à entamer des négociations à ce sujet.

Le programme Horizon Europe pour la recherche et l'innovation, doté d'un budget de 95,5 milliards d'euros, est en vigueur rétroactivement depuis le 1^{er} janvier 2021 dans les États membres de l'UE. À mesure que le temps passe et que la Suisse reste rétrogradée, son éventuelle association à la génération actuelle de programmes a de moins en moins de valeur. Il est maintenant urgent de faire en sorte que la Suisse puisse être associée à ce programme, car des appels à candidatures importants devraient être lancés en 2023, dans le cadre d'Horizon Europe.

Dans ce contexte, la Suisse a réaffirmé que son association à Horizon Europe, à Euratom, à ITER et à Digital Europe correspondrait à la voie qu'elle privilégie et permettrait également à l'UE de poursuivre une coopération qui profite aux deux parties. Toutefois, eu égard à la position de la Commission européenne, elle a cherché également d'autres solutions de collaboration internationale en matière de recherche et a lancé ses propres programmes d'excellence (à ce sujet, le Conseil national a adopté la motion 22.3375 « Un programme suisse pour une recherche et une innovation d'excellence »). Entre-temps, le Conseil fédéral et le Parlement ont également défini des mesures financières transitoires pour compenser les appels à

¹ Cf. Information du SEFRI du 8.9.2022 : « Point de la situation : participation de la Suisse à Horizon Europe et aux programmes et initiatives qui y sont liés »

candidatures lancés en 2021 et 2022 dans le cadre du programme Horizon Europe et auxquels les chercheuses et les chercheurs suisses n'ont pu participer. D'expérience, ces mesures devraient globalement couvrir les montants dont aurait dû bénéficier le pôle de recherche et d'innovation de la Suisse, si celle-ci avait été un pays associé.

2.2 Financement stable pour la recherche

Le 16 décembre 2020, le Parlement a adopté l'arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux mesures de l'Union européenne dans le domaine de la recherche et de l'innovation pendant les années 2021-2027 (Arrêté fédéral sur le paquet Horizon 2021-2027²), lequel prévoit l'octroi de moyens financiers atteignant globalement 6,154 milliards de francs.

Si la Suisse était un membre associé au programme Horizon Europe 2021-2027, elle devrait verser chaque année une contribution au budget du programme européen. Les sommes allouées au financement des projets suisses dans le cadre de précédents programmes dépassaient toutefois cette contribution, ce qui ne serait plus possible dans la génération de programme actuelle en vertu du principe du « pay as you go ». Toutefois, en cas d'association, les ressources financières d'une période donnée – ici 2021 à 2027 – seraient liées au montant de la contribution effectivement due.

La contribution obligatoire annuelle qui devait être versée serait alors inscrite au budget. Les moyens prévus dans le cadre des mesures transitoires ne sont en revanche plus garantis dans la même mesure, car ils sont faiblement liés. Par conséquent, on ne peut exclure que le crédit budgétaire correspondant – comme les autres crédits FRI faiblement liés – puisse être touché par des mesures d'économie, pour autant que le Parlement en adopte lors de l'examen du budget. Le financement de projets déjà approuvés est toujours garanti, puisque la Confédération honore les engagements qu'elle a pris. Le projet faisant l'objet du présent rapport doit permettre que le domaine de la recherche continue, en cas de non-association, de pouvoir s'appuyer sur un financement stable. En particulier, les soldes de crédit doivent rester dans le fonds Horizon. L'alimentation du fonds est gérée par le Parlement dans le cadre du budget.

2.3 Importance du pôle de recherche et de savoir pour l'économie suisse

La Suisse est pauvre en ressources naturelles. Par contre, elle dispose d'un pôle de recherche et de savoir d'importance internationale : la Suisse est régulièrement dans le haut du classement mondial relatif à l'innovation. L'évidente rétrogradation de la Suisse concernant Horizon Europe, ainsi que la concurrence internationale toujours plus vive, mettent en péril cette position.

² FF 2021 73

Le projet faisant l'objet du présent rapport vise à contribuer à défendre la place de la Suisse au sommet du classement, étant donné que le dossier européen est au point mort. Jusqu'à présent, la Suisse a déjà obtenu des résultats extraordinaires dans de nombreux domaines de recherche et les solutions qui en découlent sont commercialisées aussi bien en Suisse que dans d'autres pays. Pouvoir se fonder sur un réseau mondial est primordial non seulement dans la recherche, mais également dans l'application innovante de ses résultats. Leur transposition dans des solutions innovantes à l'international permet à l'économie et à la société suisses, en retour, d'acquérir des connaissances sur ces solutions.

Ainsi, si l'encouragement de la recherche est d'un grand intérêt pour l'économie nationale, il faut également prendre des mesures de sorte que le transfert de recherche et de technologies favorise le plus possible l'innovation et permette la mise en réseau de la recherche à l'échelle internationale, mais aussi de l'ensemble de l'économie. Un pôle de recherche et une économie concurrentiels à l'international, couplés à une mise en réseau optimale, garantissent une création de valeur de haute qualité qui, pour l'essentiel, peut rester en Suisse. Ainsi, il est prouvé que les investissements dans la recherche ont un effet multiplicateur et de création de valeur considérable³.

2.4 Nécessité de légiférer et objectifs

Depuis que la Suisse a été exclue du paquet Horizon, la CSEC-E œuvre en faveur d'un déblocage du dossier (cf. différents communiqués de presse de la CSEC-E au printemps 2022) et continue de soutenir les efforts déployés par le Conseil fédéral pour que la Suisse puisse être associée de manière pleine et entière au programme Horizon Europe. Pour la commission aussi, cette association pleine et entière reste l'objectif primaire. D'un autre côté, elle estime qu'il y a lieu, dans l'intervalle, de prendre des mesures dans le domaine de la politique de la recherche visant à réduire dans les plus brefs délais les dommages causés à la recherche et à l'économie par la non-association de la Suisse à Horizon Europe.

La CSEC-E voit dans la non-association un revers considérable pour les chercheurs et les chercheuses suisses. Même si les meilleures institutions européennes s'intéressent toujours à une collaboration avec des institutions suisses de recherche d'excellence, le fait que la sécurité de planification n'est pas garantie constitue un inconvénient majeur à l'association d'institutions suisses à des projets collaboratifs : dans le doute, les acteurs suisses sont laissés de côté. La non-association a par ailleurs des conséquences lors du recrutement auprès d'universités et de hautes écoles suisses, car les bourses de l'ERC jouent un rôle déterminant dans la nomination de chercheurs et chercheuses d'excellence provenant de toute l'Europe. À long terme, la non-association de la Suisse aura aussi des répercussions sur le classement de ses institutions et ne plus faire partie du réseau international occasionnera des inconvénients immatériels de taille.

³ Cf. BiGGAR Economics (2017), *The Economic Contribution of the Institutions of the ETH Domain*.

La communauté de recherche s'inquiète, car les mesures transitoires et les mesures complémentaires ne sont versées qu'au lancement du projet et l'année du besoin effectif. Avec sa contribution obligatoire, la Suisse verse chaque année une avance afin que l'UE puisse financer pendant toute leur durée les projets de recherche autorisés la même année. En cas de non-association, les mesures transitoires sont prévues au budget en fonction de l'avancement du projet. Il n'est pas exclu que le crédit budgétaire correspondant – comme les autres crédits FRI faiblement liés – puisse être touché par des mesures d'économie, pour autant que le Parlement accepte les propositions du Conseil fédéral lors de l'examen du budget. Le financement de projets déjà approuvés est toujours garanti, puisque la Confédération honore les engagements qu'elle a pris.

Limité dans le temps, le fonds Horizon vise à assurer que la contribution obligatoire inscrite au budget puisse servir à l'encouragement de la recherche. Il s'agit donc d'atténuer les dommages causés par la non-association.

Au-delà du financement des mesures d'amortissement proprement dites, il est envisageable que des mesures autonomes de politique de recherche soient financées et gérées par le fonds (cf. motion 22.3375). Ce projet vise, face à la situation incertaine qui prévaut, à garantir suffisamment de souplesse et de sécurité en matière de planification aux chercheuses et aux chercheurs suisses, en plus d'un financement sûr, stable et continu. Il accroît également la transparence sur les moyens engagés et utilisés (cf. motion 22.3876 « Transparence sur les fonds utilisés et non utilisés du crédit d'engagement "paquet Horizon 2021-2027" »).

2.5 Non-entrée en matière : arguments de la minorité

Une minorité de la commission (Stark) est opposée au projet, car elle ne voit pas en quoi la création d'un fonds améliorerait la situation pour la recherche suisse par rapport aux mesures financières transitoires actuelles déjà décidées par le Conseil fédéral et le Parlement. La création d'un tel fonds ne saurait résoudre les inconvénients pour les chercheuses et chercheurs liés à la perte de réseau et à la coopération internationale qui résultent de la non-association à Horizon Europe. Le fonds entraînerait en outre une plus grande complexité et un surcroît de travail administratif considérable. Des moyens financiers de plusieurs millions seraient engagés, alors même qu'il y a des besoins dans d'autres domaines FRI. Malgré cela, on ne pourrait pas exclure des réductions d'apports de fonds en cas de dotation élevée du fonds. C'est pourquoi la minorité considère que la création d'un fonds Horizon n'est pas opportune.

3 Grandes lignes du projet

Les initiatives cantonales de Bâle-Ville et Bâle-Campagne demandent l'association à part entière de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027. Avec la loi faisant l'objet du présent rapport, un fonds est créé sous le nom de « fonds Horizon ». Ce fonds doit fournir un financement transitoire jusqu'au moment d'une association ; l'objectif

reste une association. Par conséquent, la durée de validité de la loi est limitée jusqu'à la conclusion d'un accord avec l'UE sur l'association à l'ensemble du paquet Horizon 2021-2027, mais au plus tard à fin 2027 (fin de la génération de programme actuelle de l'UE). Les projets soutenus jusqu'en 2027 seront ainsi financés par ce biais. Le fonds est constitué des moyens annuels inscrits au budget pour la contribution obligatoire de la Suisse à l'UE lorsque ces moyens ne sont pas versés à l'UE du fait de l'absence d'un accord d'association de la Suisse. Selon la décision qui aura été prise concernant le budget, la totalité de la contribution obligatoire ou une partie de celle-ci sera attribuée au fonds.

Les moyens du fonds servent à soutenir par des mesures appropriées les acteurs suisses de la recherche et de l'innovation (R-I) pendant la période de non-association de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027. Dès l'entrée en vigueur de la loi faisant l'objet du présent rapport, les projets seront financés au moyen du fonds. Les moyens du fonds qui n'auront pas été engagés avant la fin de la durée de validité de la loi seront reversés au budget général de la Confédération. La loi faisant l'objet du présent rapport étant une loi urgente, elle ne peut pas être prolongée.

4 Commentaires article par article

Préambule

La loi se fonde sur l'art. 64, al. 1, de la Constitution (Cst.) selon lequel la Confédération encourage la recherche scientifique et l'innovation.

Art. 1 Fonds Horizon

Le fonds qu'il est proposé de créer est un fonds spécial au sens de l'art. 52 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)⁴. Les fonds spéciaux sont des fonds alloués à la Confédération par des tiers qui les ont grevés de charges ou qui proviennent de crédits budgétaires en vertu de dispositions légales. Dans la loi faisant l'objet du présent rapport, il s'agit d'un fonds spécial constitué de moyens provenant de crédits budgétaires. Les fonds spéciaux de ce type sont des fonds juridiquement dépendant de la Confédération et possèdent leur propre comptabilité. Le Conseil fédéral règle l'administration de ce fonds dans le cadre des dispositions légales. Pour le fonds Horizon, un compte est géré séparément.

Les moyens du fonds Horizon doivent permettre de financer des mesures en cas de non-association de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027 (cf. commentaires relatifs à l'art. 4, al. 2). Le Parlement fixe à chaque fois les moyens qui peuvent être prélevés sur le fonds (cf. commentaires relatifs à l'art. 4, al. 1). Comme les moyens prélevés du fonds sont versés sous la forme de subventions qui nécessitent de prendre des engagements sur plusieurs années, tant la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁵ que la LFC sont déclarées applicables à titre subsidiaire (al. 2).

⁴ RS 611.0

⁵ RS 616.1

Dès lors, il est évident que la comptabilité du fonds Horizon est régie par la LFC (cf. art. 52, al. 4, LFC).

Art. 2 But

Par l'arrêté fédéral du 16 décembre 2020⁶, le Parlement a approuvé les crédits d'engagement pour la participation de la Suisse aux mesures de l'Union européenne dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Regroupées sous l'appellation « paquet Horizon 2021-2027 », ces mesures se composent du programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », du programme Euratom, de l'infrastructure de recherche ITER ainsi que du programme pour une Europe numérique pour les années 2021 à 2027 (cf. message du 20 mai 2020 relatif au financement de la participation de la Suisse aux mesures de l'Union européenne dans le domaine de la recherche et de l'innovation pendant les années 2021 à 2027 [paquet Horizon 2021-2027]⁷).

Le fonds doit permettre d'encourager la coopération internationale en matière de recherche et d'innovation ainsi que l'excellence de la recherche et de l'innovation en Suisse aussi longtemps que la Suisse n'a pas conclu d'accord avec l'UE concernant sa participation à l'ensemble du paquet Horizon 2021-2027.

Afin d'atténuer les conséquences du statut de pays tiers non associé qui est actuellement celui de la Suisse, le Conseil fédéral et le Parlement ont prévu, pour les appels à propositions du paquet Horizon qui ont été manqués lors des années 2021 et 2022, une enveloppe financière destinée à des mesures transitoires d'un montant équivalent à celui que le pôle suisse de recherche et d'innovation aurait reçu, selon les expériences réalisées jusqu'à présent, en cas d'association (environ 1,2 milliard de francs). Le crédit d'engagement approuvé par le Parlement pour la contribution annuelle obligatoire de la Suisse à l'UE pour le paquet Horizon 2021-2027 (crédit d'engagement) n'est donc pas perdu ; il peut être utilisé pour des mesures transitoires, des mesures de remplacement ou de futures contributions obligatoires à l'UE après que la Suisse aura retrouvé le statut de pays associé.

Les fonds prévus pour les mesures transitoires qui ont déjà été décidées concernant les appels à propositions 2021 et 2022 du paquet Horizon 2021-2027 sont à présent inscrits dans un crédit budgétaire spécifique « Mesures transitoires paquet Horizon 2021-2027 » (crédit SEFRI/A231.0435) du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) ; ce crédit sera maintenu pendant toute la durée des projets concernés. En raison du temps nécessaire à l'évaluation des projets de l'UE (environ un an) et de la durée de ceux-ci, qui peut parfois aller jusqu'à dix ans après l'appel à propositions, il faut s'attendre à ce que certains projets des appels 2021 et 2022 se poursuivent au moins jusqu'en 2031. Les mesures transitoires sont financées par le SEFRI et mises en œuvre soit par le SEFRI lui-même, soit par le Fonds national suisse, Innosuisse ou l'Agence spatiale européenne (ESA).

Il est prévu dans la loi faisant l'objet du présent rapport que, dès son entrée en vigueur, les moyens qui auront été inscrits dans les budgets concernés au titre de

⁶ FF 2021 73

⁷ FF 2020 4713

contribution obligatoire au paquet Horizon Europe 2021-2027 mais qui n'auront pas été utilisés à cet effet ainsi que les moyens qui y auront été inscrits au titre des mesures transitoires jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi faisant l'objet du présent rapport seront versés dans un fonds. Ils et pourront alors être utilisés pour d'autres mesures d'encouragement de la coopération internationale en matière de recherche et d'innovation et de promotion de l'excellence de la recherche et de l'innovation suisses en comparaison internationale. Cette disposition offre une plus grande flexibilité dans l'affectation des moyens, au vu de la situation incertaine de la Suisse. La loi est limitée dans le temps (cf. commentaires relatifs aux art. 9 et 11). Le Parlement pourra procéder à une évaluation annuelle des moyens qui auront été alloués au fonds et effectuer leur pilotage par voie budgétaire.

Art. 3 Comptabilité du fonds

La comptabilité du fonds se compose d'un compte de résultats et d'un bilan. Un compte d'investissement n'est pas nécessaire étant donné qu'aucun investissement n'est financé par le fonds (*al. 1*).

Il est prévu à l'*al. 2* que le compte de résultats présente au titre de revenus du fonds les moyens inscrits dans les budgets au titre de contribution obligatoire pour l'association au paquet Horizon 2021-2027 mais non versés à l'UE ainsi que les moyens inscrits au budget au titre des mesures transitoires (*let. a*). Le versement de la contribution obligatoire dans le fonds est effectué s'il s'avère que la Suisse ne pourra pas s'associer aux programmes de l'Union européenne du paquet Horizon 2021-2027. Cet apport équivaut aux moyens prévus pour la contribution obligatoire dans le budget de la Confédération et qui n'ont pas été utilisés.

Il est prévu à la *let. b* que le fonds comptabilise dans ses charges les prélèvements destinés à l'encouragement de mesures de coopération internationale en matière de recherche et d'innovation et d'excellence dans la recherche et l'innovation au sens de l'art. 4.

Le bilan comprend tous les actifs et les engagements ainsi que le capital propre (*al. 3*).

Art. 4 Prélèvements

L'Assemblée fédérale fixe le montant des moyens qui sont prélevés chaque année sur le fonds Horizon (*al. 1*).

Les prélèvements sont affectés au financement des buts suivants (*al. 2*) :

- *Contributions pour les participations sur le mode projet par projet (let. a)* : dans les parties de programme où les acteurs R-I rattachés à une institution suisse participent aux appels à propositions lancés par l'UE sans toutefois bénéficier de fonds de l'UE (environ 2/3 des appels à propositions du paquet Horizon), la Confédération (SEFRI) peut financer directement le partenaire de projet suisse pendant toute la durée du projet. Ce financement s'opère par l'allocation de con-

tributions au titre de l'art. 10 de l'ordonnance du 20 janvier 2021⁸ relative aux mesures concernant la participation de la Suisse aux programmes de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation (OMPRI). Sont majoritairement financées dans ce cadre les participations suisses à des projets collaboratifs (art. 11, al. 4, OMPRI). Les projets individuels tels que les bourses du Conseil européen de la recherche (ERC) ou l'instrument Accelerator du Conseil européen de l'innovation (EIC), qui sont évalués par la Commission européenne mais qui n'aboutissent pas à la conclusion d'un contrat d'encouragement avec l'UE en raison du statut de pays tiers non associé qui est actuellement celui de la Suisse, entrent également dans cette catégorie (art. 11, al. 5, OMPRI).

- *Projets et programmes des institutions chargées d'encourager la recherche et d'Innosuisse qui s'inspirent des appels à propositions du paquet Horizon 2021-2027 (let. b)* : pour les instruments du paquet Horizon pour lesquels les acteurs R-I rattachés à une institution suisse ne peuvent pas déposer une demande auprès de l'UE (environ 1/3 des appels du paquet Horizon), la Confédération peut financer des instruments appropriés qui s'inspirent le plus possible des instruments du paquet Horizon et qui seront confiés notamment au Fonds national suisse et à Innosuisse. En font partie entre autres les instruments du FNS SNSF Starting, Consolidator et Advanced Grants qui tiennent lieu de solution de remplacement des appels à propositions correspondants de l'ERC (ERC Starting, Consolidator et Advanced Grants) ainsi que le Swiss Accelerator, déployé par Innosuisse comme solution de remplacement des EIC Accelerator Grants sous Horizon Europe.
- *Projets et programmes de coopération internationale en matière de recherche et d'innovation visés à l'art. 29, al. 1, let. a et b, LERI (let. c)* : ces mesures ne s'inspirent pas nécessairement des instruments et des appels à propositions du paquet Horizon 2021-2027, mais peuvent servir à la mise en place de nouveaux programmes internationaux bilatéraux ou multilatéraux et d'autres formes de coopération internationale. Sont notamment visés ici les projets réalisés actuellement dans le cadre des mesures transitoires, tels que les nouveaux projets de l'Agence spatiale européenne (ESA) auxquels la Suisse participe et qui permettent d'atténuer les effets de l'exclusion de la Suisse des projets Horizon Europe dans le domaine spatial, ou encore les mesures de compensation spécifiques prises par le SEFRI dans les domaines de la recherche quantique et du calcul à haute performance, desquels sont actuellement exclus les chercheurs rattachés à une institution suisse.
- *Projets et programmes visés à l'art. 29, al. 1 let b^{bis}, LERI qui promeuvent l'excellence de la recherche et de l'innovation de la Suisse en comparaison internationale (let. d)* : cette disposition permet d'allouer des contributions à des établissements de recherche du domaine des hautes écoles pour un programme suisse d'excellence en matière de recherche et d'innovation. Les projets doivent assurer et soutenir la position de pointe de l'établissement de recherche concerné en comparaison internationale, être cofinancés par celui-ci et être garantis à long terme, c'est-à-dire au-delà de la durée de validité de la loi faisant l'objet du pré-

⁸ RS 420.126

sent rapport. Ils doivent être compétitifs au niveau international et se prêter à une réalisation en réseau international. Cette mesure nécessite une nouvelle base légale dans la LERI (cf. commentaires relatifs à l'art. 10).

- *Contributions visées à l'art. 29, al. 1, let. c à f, LERI (let. e)* : les moyens du fonds Horizon peuvent également être utilisés pour les mesures déjà inscrites dans la LERI visant à soutenir la participation des acteurs R-I à des programmes et des organisations d'envergure internationale.

L'utilisation des moyens prélevés sur le fonds doit s'effectuer conformément à un ordre de priorité. Les priorités peuvent changer au cours de la durée de validité de la loi faisant l'objet du présent rapport, mais les prélèvements doivent être utilisés, en majeure partie, pour l'encouragement compétitif de la recherche. Selon l'art. 13, al. 2, LSU, l'établissement de l'ordre de priorité et la décision qui s'y rapporte incombent au département compétent. Dans le cas présent, il y a lieu de prévoir une possibilité de délégation supplémentaire au SEFRI. Le SEFRI entend les organes de recherche avant d'adopter l'ordre de priorité dans la mesure où ces derniers sont concernés (al. 3).

Le département compétent ou le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation met en place des groupes d'experts appropriés pour l'évaluation des demandes. On fera appel à des groupes d'experts recrutés de préférence à échelle internationale.

Art. 5 Crédit d'engagement

Le financement des mesures nécessite de prendre des engagements sur plusieurs années. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale un ou plusieurs crédits d'engagement couvrant toute la durée de validité de la loi. Si la loi devait être abrogée avant la fin de l'année 2027 (cf. commentaires relatifs à l'art. 11), aucun nouvel engagement ne pourrait plus être pris à partir de cette date. Les moyens se trouvant encore dans le fonds ne seraient alors plus disponibles que pour honorer les engagements pris par le fonds. Les moyens qui n'auraient pas été engagés jusqu'à cette date-là seront reversés au budget fédéral.

Il est prévu à l'al. 2 que l'approbation, la libération et le versement des moyens sont régis par l'art. 37 de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)⁹. Cela signifie notamment que la décision sur la répartition des fonds revient au SEFRI, qui est responsable de la mise en œuvre de la LERI.

Art. 6 Interdiction de recourir à l'endettement

Le fonds doit être alimenté de moyens suffisants pour le financement des mesures visées à l'art. 4. Les mesures financées par le biais du fonds seront versées en fonction de l'avancement de chaque projet. Grâce à la disposition prévoyant que soient placés dans le fonds la contribution obligatoire à l'UE inscrite au budget et non

⁹ RS 420.1

utilisée en l'absence d'association ainsi que les moyens prévus pour les mesures transitoires, le fonds Horizon devrait disposer des liquidités nécessaires pour honorer ses engagements.

La loi faisant l'objet du présent rapport dispose que le fonds ne peut pas contracter d'engagements dont le montant total dépasserait celui qu'il sera capable de rembourser.

Il n'est pas nécessaire de prévoir la possibilité de constituer des réserves : l'approbation et le financement des mesures peuvent être planifiés et gérés par le SEFRI. Le fonds ne supporte pas de risques financiers et sa durée de validité est limitée à fin 2027 au plus tard. La loi sur les subventions, applicable à titre subsidiaire, interdit la constitution de réserves avec des subventions. Aussi les moyens fédéraux doivent-ils être affectés le plus rapidement possible à leur but, à savoir le renforcement de la recherche et de l'innovation.

Art. 7 Reprise des engagements

Le fonds reprend les engagements au titre des mesures transitoires relatives au paquet Horizon 2021-2027 qui ont déjà été contractés au moment de l'entrée en vigueur de la loi faisant l'objet du présent rapport. Afin de permettre au fonds d'honorer ces engagements, les moyens nécessaires continueront de faire l'objet d'un crédit budgétaire spécifique dans le budget et le plan financier.

Art. 8 Approbation des comptes et plan financier

Le Conseil fédéral soumet annuellement les comptes du fonds à l'approbation de l'Assemblée fédérale (*al. 1*) afin que cette dernière soit toujours informée de l'état des finances du fonds.

En outre, le Conseil fédéral établit un plan financier pour le fonds. Il porte le plan financier à la connaissance de l'Assemblée fédérale en même temps qu'il lui soumet le budget de la Confédération. Cette disposition permet de garantir que le financement affecté aux mesures soutenues ne dépasse pas les moyens disponibles dans le fonds (*al. 2*).

Art. 9 Dissolution du fonds Horizon

La loi sur le fonds Horizon devient caduque dès lors qu'un accord est conclu avec l'UE concernant l'ensemble du paquet Horizon 2021-2027, et sa durée de validité est limitée dans tous les cas au 31 décembre 2027. Cette limitation souligne clairement l'objectif premier de la Confédération, à savoir l'association de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027. Conformément à cet objectif, la loi est abrogée au plus tard à la fin de l'année 2027. Au moment de l'abrogation de la loi, le fonds doit néanmoins encore honorer les engagements pris pour les projets et les programmes approuvés en vertu de l'art. 4, jusqu'à leur conclusion; c'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir décider de la dissolution définitive du fonds. Cette dernière ne peut être prononcée que lorsque tous les engagements déjà pris ont été remplis (*al. 1*).

Dès lors que la loi sur le fonds Horizon est abrogée (voir aussi art. 11), plus aucun moyen financier issu du fonds ne peut être engagé. Les moyens déjà engagés sont en revanche versés même après l'abrogation de la loi. Si les moyens du fonds ne sont pas entièrement utilisés pour honorer les engagements déjà pris, ils reviennent à la Confédération. Cela se justifie, car tous les apports au fond proviennent des finances fédérales (*al. 2*).

Art. 10 Modification d'un autre acte

Le projet de loi faisant l'objet du présent rapport a pour objet de définir et de régir le fonds Horizon. Cependant, il n'existe actuellement aucune base légale pour le financement prévu, au moyen du fonds, de projets et de programmes destinés à encourager l'excellence de la recherche et de l'innovation de la Suisse en comparaison internationale (cf. art. 4, al. 2, let. d). Par conséquent, à des fins d'uniformisation des contenus, la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) est complétée comme suit pendant la durée de validité de la loi sur le fonds Horizon :

Art. 28, al. 2, let. b^{bis}

La non-association aux programmes de l'Union européenne appartenant au paquet Horizon 2021-2027 (Horizon Europe, programme Euratom, ITER et programme pour une Europe numérique) a pour conséquence que les chercheurs suisses ne peuvent plus participer aux programmes d'encouragement de l'excellence de la Commission européenne et du Conseil européen de l'innovation. Afin de maintenir l'excellence de la recherche suisse et sa visibilité malgré la non-association aux programmes de l'UE, il est proposé d'intégrer à l'encouragement dans le cadre de la politique internationale en matière de recherche et d'innovation, en plus de la participation de la Suisse à des programmes et des projets internationaux d'encouragement de la recherche et de l'innovation (art. 28, al. 2, let. b, LERI, version en vigueur), l'encouragement de l'excellence de la recherche et de l'innovation en Suisse, de sorte que celle-ci soutienne la comparaison à l'échelle internationale.

Art. 29, al. 1, let. b^{bis}

Au titre de mesures de compensation à la non-association de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027, les établissements de recherche du domaine des hautes écoles doivent pouvoir concevoir de nouveaux projets et programmes destinés à minimiser les dommages subis par la Suisse en tant que pôle de recherche et d'innovation et en tant que place économique. Les établissements de recherche du domaine des hautes écoles doivent pouvoir recevoir des aides financières de la Confédération pour la mise en place et la réalisation de tels programmes. Il est nécessaire que les établissements de recherche du domaine des hautes écoles bénéficiant d'une aide fédérale fournissent des prestations propres et garantissent la viabilité financière des programmes à long terme, y compris après une nouvelle association de la Suisse aux programmes de l'UE pour la recherche et l'innovation. Le Conseil fédéral règle les exigences en termes d'excellence ainsi que le calcul des contributions et la procédure y relative par voie d'ordonnance.

Art. 11 *Référendum et entrée en vigueur*

Al. 1 : La loi est déclarée urgente afin de permettre des apports au fonds dans les plus brefs délais. Les dommages liés à la non-association au paquet Horizon se font déjà sentir auprès des institutions de recherche suisses. Il importe donc de les limiter aussi vite que possible.

Minorité (Stark, Germann) sur l'art. 11, al. 1

La minorité de la commission est d'avis qu'il n'est pas justifié de déclarer cette loi urgente. Grâce aux mesures transitoires, complémentaires et de remplacement de la Confédération, les flux financiers en faveur de la recherche suisse sont déjà assurés. Dans tous les cas, les exigences formulées à l'art. 165 Cst., en vertu desquelles une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclarée urgente, ne sont pas remplies. C'est pourquoi la première phrase de l'al. 1 doit être supprimée du projet.

Al. 2 : À partir du moment où la Suisse sera associée au paquet Horizon, elle versera de nouveau une contribution obligatoire à l'UE. Cela signifie qu'il n'y aura dès lors plus de moyens disponibles sur la contribution obligatoire pour alimenter le fonds. Les chercheurs suisses qui participent aux appels à propositions du paquet Horizon 2021-2027 après l'entrée en vigueur d'une association verront, le cas échéant, leurs coûts de recherche remboursés directement par la Commission européenne.

Jusqu'à ce qu'une association prenne effet, cependant, les chercheurs suisses ne peuvent participer aux appels à propositions du paquet Horizon qu'avec le statut de chercheurs d'un pays tiers non associé, et ne peuvent par conséquent prétendre à un financement de l'UE. De tels appels sont lancés annuellement dans chaque domaine thématique ; ainsi, la Commission européenne publiera de nouveaux appels à propositions en 2024, par exemple. Les propositions de projet déposées à cette occasion seront ensuite évaluées durant plusieurs mois par la Commission européenne, et aboutiront en cas d'évaluation positive à la conclusion de contrats de financement dans le courant de l'année 2025, chacun de ces contrats courant sur plusieurs années. Selon la date de lancement du projet auquel ils participent, les partenaires suisses à des projets déposeront auprès du SEFRI une demande de financement de leur partie de projet en 2025 ou 2026, dans la mesure où ils n'auront pas pu recevoir de financement de l'UE. Compte tenu de cette procédure et des délais qui s'y rapportent, la loi prévoit un délai de deux ans durant lesquels des moyens du fonds Horizon pourront encore être engagés après une association.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Tous les moyens financiers destinés à alimenter le fonds seront fixés simultanément à l'adoption du budget correspondant. Ils sont ainsi soumis au frein à l'endettement. En revanche, les dépenses annuelles du fonds, lequel est doté d'une comptabilité propre, peuvent être gérées avec souplesse afin d'éviter en grande partie une poli-

tique de financement de « stop and go » qui porterait préjudice sur le terrain aux projets de recherche.

Les apports au fonds proviendront de deux crédits budgétaires distincts, le premier étant le crédit budgétaire pour les programmes-cadres de l'UE et le second, le crédit budgétaire relatif aux mesures transitoires pour le programme Horizon 2021-2027. Le fonds est doté d'une comptabilité propre. Après l'expiration de la loi, les moyens financiers non engagés seront reversés dans la caisse générale de la Confédération.

5.2 Conséquences économiques

La non-association de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027 a des conséquences significatives sur l'économie : une étude de BAK Economics AG publiée en 2020¹⁰ estime que compte tenu des dépenses et des pertes d'efficacité attendues, la Suisse pourrait enregistrer une baisse cumulée du PIB d'environ 0,7 % à l'horizon 2040. La perte d'efficacité ne serait pas immédiate, mais se révélerait progressivement (sur une période de dix ans), étant donné que les acteurs R-I continueraient de bénéficier dans un premier temps des réseaux qu'ils ont constitués. Pour cette simulation, les auteurs de l'étude ont supposé qu'au moment du changement de statut de pays associé à pays tiers non associé, la Suisse investissait autant de moyens dans ses propres programmes de recherche que ce qu'elle aurait investi dans le paquet Horizon.

5.3 Conséquences sociales

Le financement par le biais d'un fonds accroît la stabilité et la sécurité de planification pour le paysage de la recherche. Toujours est-il que le montant de l'enveloppe financière reste en définitive l'élément décisif.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 64, al. 1, Cst.

6.2 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit et doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. La compétence de l'Assemblée fédérale d'adopter la loi découle de l'art. 163, al. 1, Cst. L'acte est sujet au référendum.

¹⁰ BAK Economics AG : Analyse des conséquences macroéconomiques d'une résiliation des accords bilatéraux I, mars 2020, rapport en allemand, p. 48 s.

6.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 10 relatif à la nouvelle disposition concernant les subventions pour l'encouragement de l'excellence en matière de recherche et d'innovation en comparaison internationale (art. 29, al. 1, let. b^{bis} LERI) de la loi fédérale sur le fonds pour l'encouragement de la coopération internationale et de l'excellence en matière de recherche et d'innovation, nécessitait l'approbation de la majorité des membres des deux chambres, étant donné que ladite disposition pourrait entraîner de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

6.4 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

En vertu de l'art. 64 Cst., l'encouragement de la recherche scientifique et de l'innovation relève des tâches de la Confédération. La loi faisant l'objet du présent rapport se fonde sur cette disposition constitutionnelle. Par conséquent, la compétence fédérale mentionnée ici demeure inchangée.

6.5 Conformité aux principes de la loi sur les subventions

Le texte proposé modifie les dispositions en vigueur relatives à l'octroi de subventions dans le domaine de la coopération internationale en matière de recherche et d'innovation, ce qui appelle les remarques ci-après concernant le respect des principes de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions.

Les subventions restent justifiées par l'intérêt de la Confédération à encourager la mise en œuvre de la coopération internationale dans le domaine de la recherche et de l'innovation s'il en résulte une création de valeur ajoutée en Suisse et si elles sont nécessaires au maintien de l'excellente réputation de la recherche et de l'innovation en Suisse en comparaison internationale. Les cantons ne sont pas en mesure d'assumer seuls cette tâche. L'encouragement de l'innovation ne peut en effet être convenablement assuré sans aides financières de la Confédération, ni d'une autre façon plus simple, rationnelle ou efficace, les autres sources de financement raisonnablement accessibles ne suffisant pas à elles seules. La réglementation proposée tient notamment compte du principe de subsidiarité par rapport aux autres sources de financement, dans la mesure où les contributions en faveur de projets ou de programmes ne sont octroyées que lorsque ceux-ci ne pourraient vraisemblablement pas être réalisés sans le soutien de la Confédération.

Le projet respecte par ailleurs les principes applicables aux modalités de subventionnement. En particulier, une prestation propre de la part du bénéficiaire est généralement exigée et les possibilités raisonnablement disponibles d'autofinancement et d'obtention d'autres types de financement doivent avoir été épuisés. Une attention plus grande encore est accordée à ces principes pour la définition concrète

d'éventuels nouveaux instruments de financement dans l'ordonnance sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation.

La gestion matérielle du subventionnement est avant tout assurée par des exigences en matière de rapport et de controlling, prévues dans les contrats ou décisions de subventionnement ou dans les conventions de prestations.

6.6 Délégation de pouvoirs législatifs

La norme de délégation déjà prévue à l'art. 29, al. 2, LERI organise désormais aussi en détail la mesure d'encouragement de l'excellence en matière de recherche et d'innovation. Conformément à la LSu, l'établissement d'un ordre de priorité est délégué au département. Celui-ci peut déléguer cette tâche au SEFRI.

