

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Carine Carvalho et consorts –
Berne quitte Bruxelles et ce sont nos hautes écoles qui reviennent bredouilles (21_INT_77)**

Rappel de l'interpellation

Le Conseil fédéral a annoncé mercredi 26 mai l'abandon des négociations en vue d'un accord-cadre avec l'Union Européenne. Un échec qui fait courir le risque aux institutions académiques suisses d'être exclues des futurs programmes de recherche et d'innovation européens, ce qui impliquerait des conséquences financières et une perte d'accès au réseau scientifique à travers l'Europe.

Même si la recherche n'est pas explicitement concernée par l'accord-cadre, l'absence d'accord pourrait compromettre la participation suisse au programme-cadre européen pour la recherche Horizon Europe démarré en janvier 2021 et budgété à 100 milliards d'euros.

Les prochaines décisions de l'Union européenne pourront peut-être ouvrir la porte à des conventions comme en 2014. N'empêche que les hautes écoles ont déjà exprimé leurs inquiétudes. La Suisse va sans doute être reléguée comme pays tiers avec toute une série de conséquences pour le monde scientifique.

Depuis 2014, Berne et Bruxelles n'avaient cessé de repousser la signature de l'accord. Une incertitude qui a pesé sur des secteurs comme l'industrie, mais surtout la recherche académique.

Suite à l'initiative « contre l'immigration de masse », la Suisse avait déjà été exclue du programme Horizon 2020, qui couvrait la période 2014-2020, avant de le réintégrer partiellement, puis pleinement dès 2017. Cet épisode aurait coûté plus d'un milliard de francs à la recherche helvétique.

Pour nos hautes écoles, avoir accès aux bourses et aux collaborations européennes est primordial. Les collaborations scientifiques nécessitent de la stabilité à long terme, notamment pour permettre la libre circulation des chercheuses et chercheurs. Au-delà du simple financement de la recherche, les programmes de recherche européens ouvrent aussi l'accès à des bourses prestigieuses.

J'ai donc l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quelles sont les conséquences de l'abandon des négociations en vue d'un accord-cadre avec l'Union Européenne par le Conseil Fédéral sur les hautes écoles vaudoises, notamment sur la relève scientifique locale et sur la participation de nos hautes écoles au programme Horizon Europe ?

2. Quelles garanties nos hautes écoles ont de pouvoir continuer à bénéficier des programmes de recherche européens ?

3. Est-ce que des montants seront débloqués par la Confédération afin de combler l'éventuel manque à gagner en investissement dans la recherche ?

4. Quel impact un manque d'accord pourrait avoir sur la reconnaissance (académique et professionnelle) des diplômes suisses dans par les pays membres de l'Union Européenne et vice-versa ?

5. Est-ce que les Cantons, et notamment ceux abritant des institutions de recherche et d'enseignement supérieur, seront intégrés dans les réflexions menant à d'éventuelles conventions avec l'Union Européenne ?

Souhaite développer

*(signé) Carine Carvalho
et 30 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

I. Préambule

La science, par essence, est internationale. Elle s'enrichit et progresse grâce à l'échange des savoirs, grâce aux collaborations entre scientifiques aux niveaux nationaux et internationaux et grâce aux nouvelles connaissances et découvertes qui en découlent. Une recherche forte, telle que celle ancrée dans le bassin lémanique, contribue non seulement à résoudre les grands défis auxquels nos sociétés sont confrontées, tels que le changement climatique, les pandémies, ou encore le développement et l'adaptation aux nouvelles technologies, mais aussi à faire rayonner le Canton, par l'attractivité internationale qu'elle génère, les financements qu'elle induit et les emplois qu'elle crée.

L'arrêt des négociations, le 26 mai 2021, entre la Suisse et l'Union Européenne (UE) sur l'accord institutionnel a eu, comme le craignaient les auteurs de la présente interpellation, des effets directs sur la participation de la Suisse au 9^{ème} programme-cadre de recherche et d'innovation de l'UE (PCR), Horizon Europe. En effet, la Commission Européenne a annoncé dans le guide Horizon Europe paru le 17 juin 2021 que la Suisse disposerait désormais du statut de pays tiers non associé. Ce statut s'applique non seulement à ce PCR mais aussi, notamment, au programme Euratom et au programme pour une Europe numérique (Digital Europe Programme DEP).

Les conséquences de ce changement de statut sont réelles et des impacts concrets vont toucher les acteurs de la recherche et de l'innovation suisses et vaudois. En effet, l'expérience de la votation du 9 février 2014 relative à l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse », qui avait aussi conduit à ce même changement de statut d'association de la Suisse au 8^{ème} PCR, a permis d'observer les répercussions du statut de pays tiers sur les volumes de financement reçus par les hautes écoles et le nombre de participations suisses et vaudoises à ce programme.

Afin de pallier cette situation, la Confédération avait alors mis sur pied différentes mesures pour permettre aux scientifiques basés en suisse de poursuivre leurs travaux de recherche dans le cadre du 8^{ème} PCR, notamment en finançant directement les projets acceptés à Horizon 2020. Ces mesures ont été réactivées par la Confédération depuis la décision de l'UE de conférer à la Suisse le statut de pays tiers au 9^{ème} PCR. Au niveau cantonal, à la suite de la votation du 9 février 2014, le Conseil d'État s'est également fortement mobilisé, dans de multiples arènes politiques intercantionales et fédérales afin de sauvegarder la voie bilatérale avec l'UE et l'accès des hautes écoles aux PCR (pour plus de détail sur ces actions, voir la réponse du Conseil d'État à la détermination Nicolas Rochat (14_INT_232_2)).

Le Conseil d'État est donc conscient et fortement préoccupé des répercussions concrètes, pour les hautes écoles vaudoises et le canton plus généralement, de la décision de l'UE de conférer le statut de pays tiers non associé à la Suisse pour le 9^{ème} PCR et se prononce comme suit sur les questions posées.

II. Réponses aux questions

1. Quelles sont les conséquences de l'abandon des négociations en vue d'un accord-cadre avec l'Union Européenne par le Conseil Fédéral sur les hautes écoles vaudoises, notamment sur la relève scientifique locale et sur la participation de nos hautes écoles au programme Horizon Europe ?

L'abandon des négociations sur l'accord-cadre a eu comme effet direct la décision de l'UE de conférer à la Suisse le statut de pays tiers non associé pour le 9^{ème} PCR Horizon Europe, alors qu'elle avait retrouvé depuis 2017 son statut de pays associé au 8^{ème} PCR. Une association pleine et entière permet de recevoir les fonds européens pour les projets acceptés, de coordonner des projets de recherche et de participer à la gamme complète des instruments proposés dans le PCR. L'actuel statut de pays tiers non associé permet toujours de participer à environ 2/3 des instruments du PCR, notamment les projets collaboratifs. En revanche, il ne permet pas de recevoir des fonds de l'UE : les scientifiques (au sein des hautes écoles) et innovateurs (industries, petites ou moyennes entreprises (PME), start-ups) basés en Suisse doivent financer eux-mêmes leurs participations. Par ailleurs, ce statut de pays tiers non associé ne permet en principe pas à ces scientifiques de coordonner les projets collaboratifs ou de participer à des projets individuels, notamment les prestigieuses bourses individuelles *European Research Council (ERC)*, *Marie Skłodowska-Curie Action (MSCA) Postdoctoral Fellowships* et *l'European Innovation Council (EIC) Accelerator*.

Ces possibilités réduites de participations au 9^{ème} PCR auront, pour les hautes écoles vaudoises, des conséquences dont l'étendue est difficile à chiffrer. Comme le note le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), « l'analyse du lien de causalité entre la participation de la Suisse aux PCR et ses effets fait apparaître une chaîne d'impacts extrêmement complexe », notamment sur les réalités socio-économiques,¹ qu'il est extrêmement difficile de circonscrire ou quantifier de manière précise et exhaustive. L'expérience et les données de 2014 donnent cependant certains renseignements éclairants.

A l'échelle nationale, selon le SEFRI, les soutiens provenant des PCR représentent environ 35% du financement de la recherche et de l'innovation et restent la principale source publique de financement de la recherche et de l'innovation des entreprises suisses, en particulier des PME. Durant la période d'association partielle entre 2014 et 2016, le SEFRI a noté globalement un recul de la participation de la Suisse au 8^{ème} PCR.²

Au niveau du Canton de Vaud, les fonds de recherche européens reçus dans le cadre du 8^{ème} PCR (2014-2020) par des entités vaudoises s'élevaient à plus de 664 millions de francs suisses. Ces fonds ont bénéficié pour 62% à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), pour 15.6% à l'Université de Lausanne (UNIL), et pour 16.6% aux PME sises sur le canton. De plus, environ 37% des participations à un PCR concernent une collaboration entre un institut publique de recherche et une entreprise (PME, start-up ou spin-off). Ces associations impliquent de nombreux éléments positifs, comme la création d'un emploi permanent dans 1/3 des cas, l'augmentation du chiffre d'affaire dans 31% des cas, la création d'une entreprise dans 10% des cas, le dépôt d'un brevet dans 50% des cas pour les entreprises.

S'agissant de l'UNIL, pour la période 2007-2020 (à l'exclusion des années 2014 et 2015), les fonds en provenance des PCR correspondent en moyenne à 10 millions d'euros par an et ont couvert environ 1.6% des dépenses annuelles de fonctionnement de l'UNIL. 80% de ces fonds PCR reçu par l'UNIL proviennent de bourses individuelles (ERC et MSCA), équivalant à un montant annuel moyen de 8 millions d'euros. L'une des conséquences concrètes du changement de statut au 8^{ème} PCR pour 2014 et 2015 s'est donc marquée par une perte brutale de 8 millions d'euros pour chacune de ces années en lien avec la perte d'accès aux bourses individuelles ERC et MSCA (sans compter les montants respectifs pour l'EPFL ou les innovateurs). La confirmation du retour au statut d'association entière pour la Suisse en 2016 a permis le retour des volumes de financement et des participations de l'UNIL aux PCR aux niveaux connus auparavant. L'UNIL a par ailleurs conduit et coordonné 4 projets entre 2007 et 2020, une opportunité qui ne sera en principe plus accessible avec le nouveau statut d'association de la Suisse.

Si ce statut de pays tiers non associé se maintient, il faudra donc se préparer, comme cela a été le cas en 2014, à une baisse du nombre de participations et des volumes de financement PCR pour les hautes écoles sises sur le canton de Vaud, en particulier concernant les bourses individuelles. Le nombre des projets coordonnés par des scientifiques suisses et vaudois à Horizon Europe va aussi se réduire significativement. Si le financement de la partie des projets portée par les scientifiques suisses sera certes assuré par la Confédération, les implications indirectes pour la renommée, l'excellence scientifique, l'attractivité internationale et la création d'emplois seront cependant certainement importantes, bien que difficiles à établir et quantifier avec précision. Les chercheuses et chercheurs basés en Suisse perdront en visibilité, en connexion et en capacité à influencer sur l'agenda scientifique international des années à venir. Il n'est pas exclu que certains scientifiques soient confrontés à des réticences de la part de partenaires européens inquiets de développer avec eux des collaborations au sein du PCR compte tenu du statut d'association actuel de la Suisse. Ces différents effets vont par ailleurs certainement impacter à moyen terme la relève dans les hautes écoles, puisque les scientifiques hautement qualifiés pourraient choisir de se baser au sein de l'Union européenne plutôt qu'en Suisse afin de pouvoir bénéficier des réseaux et de la renommée liée à l'acquisition des financements européens hautement compétitifs.

Les conséquences pour les hautes écoles vaudoises du statut actuel d'association avec Horizon Europe sont donc multiples et réelles, malgré les mesures prises par la Confédération, comme précisé dans la réponse à la question suivante.

¹ SEFRI, « Effets de la participation suisse aux programmes-cadres européens de recherche » (Berne: SEFRI, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, 2019), 7, <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/fr/home/dienstleistungen/publikationen/publikationen-bestellen/impact-2019.html>.

² SEFRI, « La participation de la Suisse aux programmes-cadres européens de recherche Faits et chiffres 2018 » (Berne: SEFRI, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, 2018), 6, <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/fr/home/themen/internationale-forschungs-und-innovationszusammenarbeit/forschungsrahmenprogramme-der-europaeischen-union/z-f-schweizer-beteiligung.html>.

2. Quelles garanties nos hautes écoles ont de pouvoir continuer à bénéficier des programmes de recherche européens ?

Il existe différentes mesures permettant aux hautes écoles suisses et vaudoises de continuer à participer aux programmes de recherche européens. En raison du statut actuel de non-association, les scientifiques basés en Suisse ne peuvent pas directement recevoir des fonds de l'UE et doivent financer eux-mêmes leurs participations au 9^{ème} PCR. Pour pallier cette situation, le Parlement a adopté, le 16 décembre 2020, le message du Conseil fédéral et l'arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux mesures de l'UE dans le domaine de la recherche et de l'innovation pendant les années 2021 à 2027 (paquet Horizon 2021–2027). Ces dispositions anticipaient un possible changement de statut d'association de la Suisse au PCR, ce qui permettait au SEFRI de poursuivre le financement des participations suisses à Horizon Europe en mode projet par projet dans le cas où la Suisse verrait à nouveau son statut rétrogradé à celui de pays tiers. Le SEFRI a, sur cette base, pu transmettre aux chercheurs des hautes écoles suisses, dès l'annonce de la rétrogradation du statut de la Suisse au 9^{ème} PCR en 2021, une lettre que ceux-ci peuvent joindre à leur dépôt de projets et qui donne la garantie d'un financement par la Confédération de tous les projets collaboratifs de ces scientifiques en cas d'acceptation à Horizon Europe.

Les bourses individuelles du PCR sont un instrument central pour les hautes écoles vaudoises et la limitation des participations à celles-ci aura le plus grand impact pour les hautes écoles. A l'heure actuelle, il existe différentes exceptions dans le cadre du PCR permettant, pour 2021, la continuité de la participation à certains instruments individuels pour des chercheuses et chercheurs basés dans une haute école suisse. Par ailleurs, le Conseil fédéral a, en date du 17 septembre 2021, mandaté le SEFRI et le Fond national suisse (FNS) de la recherche scientifique d'initier des mesures transitoires, lesquelles seront soumises à l'approbation du Parlement dans le cadre d'une annonce tardive du projet de budget 2022. Dans ce contexte, le FNS a ainsi d'ores et déjà préparé des solutions transitoires visant à remplacer la participation aux mises au concours 2021 de certaines des bourses de l'ERC et des MSCA. Il est prévu d'étendre ces solutions à certains instruments de l'ERC pour 2022. Concernant les autres instruments de financement désormais inaccessibles, le SEFRI travaille à des propositions et des mandataires complémentaires (Innosuisse, ou encore l'Agence spatiale européenne (ESA)) pour les appels à projets 2022.

Si la coordination de projet n'est en principe plus possible, il existe néanmoins des exceptions. Ainsi, deux projets de recherche contre le coronavirus et ses variants coordonnés par des entités suisses, dont l'un est conduit par le Professeur Pantaleo au CHUV, ont été retenus en 2021 par Bruxelles et seront financés dans le cadre d'Horizon Europe. La Commission a en effet évoqué la possibilité d'ouvrir exceptionnellement certains appels à Horizon Europe pour des coordinateurs basés dans des pays tiers, sur la base des intérêts de l'UE et si les conditions particulières le justifient.

Si le statut de pays tiers non associé aura donc pour conséquence de réduire la participation des chercheuses et chercheurs au 9^{ème} PCR, la Confédération met néanmoins tout en œuvre pour garantir le financement des projets auxquels les scientifiques suisses peuvent participer.

3. Est-ce que des montants seront débloqués par la Confédération afin de combler l'éventuel manque à gagner en investissement dans la recherche ?

Comme évoqué dans la réponse à la question précédente, la Confédération garantit le financement par le SEFRI des instruments du PCR accessibles pour les scientifiques basés en Suisse et explore des alternatives pour les programmes qui ne le seront plus.

4. Quel impact un manque d'accord pourrait avoir sur la reconnaissance (académique et professionnelle) des diplômes suisses dans par les pays membres de l'Union Européenne et vice-versa ?

La reconnaissance des diplômes suisses n'est pas directement liée à l'accord institutionnel. Elle est régie par la Convention de Lisbonne et les Accords de libre circulation des personnes, deux instruments juridiques internationaux actuellement en vigueur et qui ne sont pas, à l'heure actuelle, remis en cause par l'arrêt des négociations sur l'accord institutionnel.

5. Est-ce que les Cantons, et notamment ceux abritant des institutions de recherche et d'enseignement supérieur, seront intégrés dans les réflexions menant à d'éventuelles conventions avec l'Union Européenne ?

La politique extérieure, notamment la conclusion de conventions et d'accord internationaux, relève des compétences de la Confédération. Cependant, le Conseil fédéral consulte les cantons sur des décisions pouvant affecter leurs compétences ou leurs intérêts essentiels (art. 55 al. 1 Cst). Ainsi en est-il des programmes internationaux de recherche et de mobilité. A cet égard, le Conseil d'État a pu soumettre sa position sur le message du Conseil fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse aux mesures de l'UE dans le domaine de la recherche et de l'innovation pour les années 2021 à 2027 ayant conduit à l'adoption de l'arrêté fédéral sur le paquet Horizon 2021-2027.

Le Conseil d'État exprime par ailleurs avec force, depuis 2014, son soutien à la voie bilatérale et à l'association pleine et entière de la Suisse à Horizon Europe au sein de la Conférence Suisse des Hautes Écoles (CSHE), de la Conférence des Directeurs de l'Instruction Publique (CDIP), de la Conférence des Gouvernements de Suisse Occidentale (CGSO), ou encore de la Conférence des Gouvernements Cantonaux (CdC). Lors de l'assemblée plénière de la CdC tenue sur ce thème le 23 septembre 2021, les Cantons ont d'ailleurs demandé à dresser un état des lieux des conséquences de l'arrêt des négociations sur l'accord institutionnel afin d'éclairer les implications concrètes de ce blocage et accompagner la Confédération à la préparation de décisions de politique extérieure sur cette thématique (voir aussi sur ce point la réponse du Conseil d'État à l'Interpellation Catherine Labouchère (21_INT_74)).

Conclusion

Le Conseil d'État reconnaît le rôle crucial des partenariats internationaux pour le rayonnement des hautes écoles vaudoises et celui du canton. Il est essentiel pour les entités de recherche et d'innovation sises sur le canton de Vaud de pouvoir bénéficier des échanges, des collaborations et des financements internationaux qui stimulent la compétitivité, l'attractivité et la circulation des idées.

Le 9^{ème} PCR européen, Horizon Europe, est l'un des programmes de recherche les plus importants et les plus complets au monde. L'expérience du passage du statut de pleine association à celui d'association partielle en 2014 et 2015 a montré des impacts concrets pour la recherche et l'innovation dans le canton de Vaud, et on peut s'attendre aux mêmes effets et conséquences en 2021 et 2022. Le Conseil d'État salue ainsi les mesures rapides qui ont pu être mises en œuvre par la Confédération, sur la base de l'arrêté fédéral sur le paquet Horizon 2021-27, dès la décision par l'UE du nouveau statut d'association de la Suisse au 9^{ème} PCR. Grâce aux garanties de financement produites, l'incertitude liée au statut de la Suisse est diminuée et la participation des entités basées en Suisse et dans le canton restera possible pour 2/3 des instruments du PCR. Le Conseil d'État salue les travaux menés par la Confédération pour développer d'autres mesures et financements transitoires et pour rendre accessible ou pour compenser les instruments d'Horizon Europe qui ne le sont pas encore. Toutefois, quelle que soit l'ampleur de ces mesures, elles ne constituent que des compensations partielles à la pleine association de la Suisse au 9^{ème} PCR.

Au-delà des implications financières, le Conseil d'État déplore les impacts indirects que ce nouveau statut aura sur les hautes écoles, les grandes entreprises et les PME sises dans le canton, touchant à la vitalité du paysage cantonal de la recherche, à la richesse socio-économique du canton et à la capacité des scientifiques et innovateurs vaudois à influencer sur l'agenda international de la recherche. A ce titre, le Conseil d'État s'engage avec force, à tous ses niveaux d'actions possibles, pour un retour rapide de la Suisse à une association pleine et entière à Horizon Europe.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 novembre 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat