

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

visant à exercer le droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale en l'invitant à entreprendre dans les meilleurs délais toutes les démarches en faveur de la réintégration de la Suisse au programme de recherche de l'UE afin que les chercheuses et les chercheurs suisses soient à nouveau pleinement associés à Horizon Europe

et

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative Sonya Butera et consorts au nom de la délégation vaudoise de la commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO

Pour la réintégration de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe (22_INI_2)

1. RAPPEL DE L'INITIATIVE

Le 14 juin 2022, la députée Sonya Butera et consorts, au nom de la délégation vaudoise de la commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO (Haute école spécialisée de Suisse occidentale), ont déposé l'initiative « Pour la réintégration de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe ».

Texte de l'initiative déposée

Annoncé comme le plus ambitieux des programmes de recherche et d'innovation de l'Union Européenne (UE), le programme-cadre Horizon Europe¹ dispose d'un budget de plus de € 95.5 milliards d'euros destiné au financement de projets de recherche pour la période 2021-2027. L'accès à ces fonds est réservé aux pays membres de l'UE, ainsi qu'à une sélection de pays « tiers-associés »² dont la Suisse ne fait désormais plus partie.

L'exclusion de la Suisse de ce programme-cadre est un véritable coup de massue pour les équipes de recherche de toutes les hautes écoles helvétiques, ainsi que pour leurs partenaires de recherche européens. Dès l'échec de l'accord-cadre, plusieurs organisations et/ou réseaux de recherche européens ont d'ailleurs plaidé pour la réintégration de la Suisse à ce 9ème programme de recherche de l'UE.

La présence de 6 Hautes Ecoles Spécialisées vaudoises et 3 Hautes Ecoles conventionnées (toutes rattachées à la HES-SO), de l'Unil, de l'EPFL et du CHUV, fait du canton de Vaud l'un des lieux de formation et de recherche les plus dynamiques de Suisse. Deuxième canton universitaire après Zürich, notre canton partage avec celui-ci la particularité d'accueillir tous les types d'écoles et d'offrir des formations dans tous les domaines de l'enseignement supérieur. Parallèlement aux partenariats intra- ou inter-cantonaux, les hautes écoles vaudoises ont construit des collaborations fertiles avec des établissements européens et internationaux. L'innovation puise son inspiration dans les recherches effectuées au sein des hautes écoles vaudoises, ces coopérations sont donc essentielles à la vitalité économique de notre canton puisqu'elles contribuent à l'attractivité de nos écoles et à la qualité des recherches qui y sont effectuées.

L'exclusion de la Suisse du programme Horizon Europe est un terrible coup de frein à la mobilité académique et au transfert de connaissances. D'une part, les jeunes scientifiques suisses, désormais exclu.e.s du marché européen, n'ont plus accès aux prestigieuses bourses ERC. D'autre part, l'attractivité des postes et des projets au sein des hautes écoles et instituts de recherche suisse se voit considérablement affaiblie. En effet, aussi généreux qu'ils puissent être, les montants d'aide transitoires prévus par la Confédération ne pourront compenser l'impossibilité pour un centre de recherche suisse d'être Leading House, c'est-à-dire être porteur d'un projet de recherche estampillé Horizon Europe et de se profiler comme centre d'excellence.

Pour la vitalité des milieux de la recherche, tant suisses que vaudois, il est donc impératif que les autorités fédérales fassent de la réintégration de la Suisse au programme Horizon Europe une priorité.

Ainsi, les soussigné.e.s souhaitent que le Canton de Vaud exerce son droit d'initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale (art. 109 al. 2 Cst-VD). L'initiative cantonale a la teneur suivante :

Les autorités fédérales entreprennent dans les meilleurs délais toutes les démarches en faveur de la réintégration de la Suisse au programme de recherche de l'UE afin que les chercheuses et les chercheurs suisses soient à nouveau pleinement associés à Horizon Europe.

Renvoi au Conseil d'Etat

Le 15 juin 2022, le Grand Conseil a accepté à main levée, à une large majorité avec quelques oppositions, la prise en considération immédiate de l'initiative et son renvoi au Conseil d'Etat pour préavis.

¹ <https://data.europa.eu/doi/10.2777/109078>

² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/list-3rd-country-participation_horizon-euratom_en.pdf

2. EXPOSE DES MOTIFS

2.1 Préambule

L'initiative cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, qui prévoit que tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale. Un canton peut donc proposer, au moyen d'une initiative, qu'une commission élabore un projet d'acte de l'Assemblée fédérale (art. 115 al. 1 de la loi sur le Parlement ; LParl ; RS 171.10). La décision de donner suite à une initiative est soumise à l'approbation des commissions compétentes des deux conseils. Si l'une des commissions refuse d'y donner suite, la décision appartient au conseil dont elle dépend. Si celui-ci refuse également, l'initiative est transmise à l'autre conseil. Si un même conseil refuse deux fois d'y donner suite, l'initiative est rejetée (art. 116 al. 2 LParl). Comme dans le cas d'une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux conseils ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 LParl. Dans le cas présent, l'initiative demande à l'Assemblée fédérale d'entreprendre dans les meilleurs délais toutes les démarches en faveur de la réintégration de la Suisse au programme de recherche de l'UE – soit la pleine association au 9^{ème} programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation Horizon Europe 2021-2028 (paquet Horizon Europe 2021-2027) – afin que les chercheuses et les chercheurs suisses soient à nouveau pleinement associés à Horizon Europe.

2.2 Contexte de l'initiative

Horizon Europe est la neuvième génération de programmes-cadres de recherche européens (PCR). Il est le programme de financement de la recherche et de l'innovation le plus important et le plus complet au monde avec un budget de 95.5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Le 22 juin 2021, la Commission européenne a décidé de reléguer la Suisse au rang de pays tiers non associé dans le cadre des programmes de financement du paquet Horizon 2021-2027, à savoir les programmes Horizon Europe, Euratom, ITER et Digital Europe. Cette décision a fait suite à l'arrêt, par le Conseil fédéral, des négociations relatives à l'accord institutionnel entre la Suisse et l'Union Européenne. A la connaissance du Conseil d'Etat, les discussions menées depuis par le Conseil fédéral et la Commission européenne n'ont pas permis de reprendre des négociations sur l'association de la Suisse au paquet Horizon.

Le statut de pays tiers non associé limite la participation des chercheuses et chercheurs de Suisse à environ deux tiers des appels à propositions pour des projets collaboratifs, dont ils ne peuvent par ailleurs plus assurer la coordination. Les scientifiques et institutions basés en Suisse sont exclus des projets européens dans les domaines stratégiques de la technologie quantique et spatiale. Les hautes écoles suisses ne peuvent plus héberger les bénéficiaires des prestigieux financements individuels du Conseil européen de la recherche (« ERC grants ») et des bourses postdoctorales Marie Skłodowska-Curie, particulièrement importantes pour la relève scientifique. Enfin, les entreprises suisses (industries, PME, start-ups) ne peuvent pas obtenir des subventions du nouveau Conseil européen de l'innovation (EIC).

La non-association de la Suisse au paquet Horizon Europe 2021-2027 est donc fortement préjudiciable au pôle de recherche qu'est la Suisse : elle exclut ses institutions publiques et privées de la participation à de nombreux projets, pénalise les chercheuses et chercheurs suisses, provoque un isolement vis-à-vis des réseaux internationaux et remet en cause les modes de financement de la recherche. Rappelons que sur la période 2014-2020, c'est plus d'un milliard d'euros qui ont été versés aux hautes écoles et entreprises de Suisse romande dans le cadre du programme Horizon 2020, soit 42% du total des montants européens attribués en Suisse.

Si le Canton de Vaud est particulièrement touché puisqu'il figure, comme le rappelle l'initiative, parmi les cantons les plus importants et les plus dynamiques en termes de formation supérieure et de recherche, les inquiétudes liées à la non-association de la Suisse au paquet Horizon Europe 2021-2027 sont partagées par l'ensemble des acteurs du domaine académique suisse.

2.3 Autres initiatives cantonales

Le texte de l'initiative Sonya Butera et consorts fait écho à trois autres initiatives cantonales déposées auprès de l'Assemblée fédérale en 2021 et qui demandent l'association à part entière de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027 : l'initiative 21.320 « Pour une association rapide de la Suisse au programme Horizon Europe » déposée le 6 septembre 2021 par le Canton de Genève ; les initiatives 21.327 du Canton de Bâle-Campagne et 21.328 du

Canton de Bâle-Ville, toutes deux déposées le 18 novembre 2021 et intitulées « Mesures en vue d'une association à part entière de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe ». Une quatrième initiative cantonale, intitulée « Pour la réintégration de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe », est en gestation dans le Canton de Fribourg, dont le Conseil d'Etat a soumis au législatif un projet de décret en novembre 2022. Chacun de ces textes souligne l'importance cruciale d'une pleine association de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027.

En réponse aux initiatives des deux Bâle, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) a élaboré un avant-projet de loi fédérale sur le fonds pour l'encouragement de la coopération internationale et de l'excellence en matière de recherche et d'innovation (loi sur le fonds Horizon). Ce projet législatif – qui fait l'objet d'une procédure de consultation ouverte jusqu'au 15 février 2023 – se concentre sur la création d'un « Fonds Horizon » permettant de pérenniser les mesures financières transitoires du Conseil fédéral jusqu'à l'association de la Suisse aux programmes du paquet Horizon 2021-2027. Quant à l'initiative genevoise, la CSEC-E a considéré que l'avant-projet de « loi sur le fonds Horizon » et la signature du mémorandum d'entente concernant le versement de la deuxième contribution au fonds pour la cohésion européenne (que l'initiative demandait de débloquer) la rendait caduque.

2.4 Position du Conseil d'Etat

A l'instar des autres cantons, le Conseil d'Etat est très préoccupé par la situation. Il considère que l'enjeu principal de la participation des institutions suisses aux programmes de recherche européens ne se situe pas seulement au niveau du financement de projets de recherche, mais réside bien davantage dans la possibilité de participer activement et de se positionner favorablement, dans la durée, au sein de l'espace européen de la recherche.

Certes, les mesures financières transitoires mises en place par les autorités fédérales permettent de 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. Cependant, l'absence de sécurité de planification constitue un frein 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 prestigieux financements individuels dont la Suisse est exclue (ERC Grants et bourses Marie Skłodowska-Curie) jouent un rôle déterminant dans la nomination de chercheurs et chercheuses d'excellence provenant de toute l'Europe.

La mise à l'écart de la place académique suisse est d'autant plus inquiétante qu'elle déploiera ses effets les plus néfastes dans la durée, dès lors que les collaborations internationales reposent sur des échanges et des liens de confiance qui se construisent patiemment sur de nombreuses années. Plus la situation actuelle de non-association se prolongera, plus il sera difficile à long terme pour les hautes écoles suisses – et vaudoises – de retrouver pleinement l'excellente position et l'attractivité dont elles jouissaient dans le paysage européen de la recherche.

Une détérioration se manifeste déjà sur le terrain. Les institutions de recherche constatent notamment l'accès plus limité aux possibilités d'encouragement et une mise à l'écart des réseaux européens. Plus inquiétant encore, on observe des premiers signes d'une érosion de l'attractivité de la place académique vaudoise, avec des chercheuses et des chercheurs qui renoncent à la rejoindre, d'autres qui la quittent. Sur le plan économique, certaines entreprises commencent déjà à déplacer une partie de leurs activités dans des pays entièrement associés à Horizon Europe. L'accès limité aux programmes de recherche européens provoque en effet une insécurité et un dégat d'image qui nuisent à l'attractivité des institutions de recherche suisses.

La relégation de la Suisse au rang de pays tiers non associé intervient dans un contexte de concurrence internationale toujours plus vive et met en péril la compétitivité du pays dans les domaines de la recherche et de l'innovation. Pour les hautes écoles vaudoises, cela se traduit par une difficulté accrue de garder leur « leadership » dans certains domaines académiques et industriels, d'attirer des talents créateurs d'emplois, d'accéder à des marchés et clients potentiels, ou encore de maintenir leur capacité de production innovante sur le territoire.

Il est dans l'intérêt de la Suisse, et en particulier de celui du Canton de Vaud, que la réintégration intervienne rapidement. Le Conseil d'Etat considère qu'il doit s'agir d'une priorité absolue du Conseil fédéral dans ses négociations avec la Commission européenne. Il soutient donc sans réserve l'initiative « Pour la réintégration de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe (22_INI_2) ».

3. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat émet un préavis positif sur l'opportunité de transmettre l'initiative à l'Assemblée fédérale.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- de prendre acte du présent préavis en réponse à l'initiative Sonya Butera et consorts - Pour la réintégration de la Suisse au programme de recherche Horizon Europe

et

- d'adopter le projet de décret visant à exercer le droit d'initiative du canton au niveau fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à entreprendre dans les meilleurs délais toutes les démarches en faveur de la réintégration de la Suisse au programme de recherche de l'UE afin que les chercheuses et chercheurs suisses soient à nouveau pleinement associés à Horizon Europe.

PROJET DE DÉCRET

visant à exercer le droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale en l'invitant à entreprendre dans les meilleurs délais toutes les démarches en faveur de la réintégration de la Suisse au programme de recherche de l'UE afin que les chercheuses et chercheurs soient à nouveau pleinement associés à Horizon Europe du 25 janvier 2023

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale,

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise,

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat,

décète

Art. 1

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce son droit d'initiative en invitant l'Assemblée fédérale à entreprendre dans les meilleurs délais toutes les démarches en faveur de la réintégration de la Suisse au programme de recherche de l'UE afin que les chercheuses et chercheurs soient à nouveau pleinement associés à Horizon Europe.

Art. 2

¹ Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre f) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entre en vigueur dès sa publication.