



Genève, le 20 septembre 2023

Le Conseil d'Etat

6535-2023

Département fédéral de l'économie, de
la formation et de la recherche
Monsieur Guy Parmelin
Conseiller fédéral
Envoyé par courriel
bfi-botschaft@sbfi.admin.ch

Concerne : encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2025 à 2028 (message FRI2025-2028) : ouverture de la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de la consultation susmentionnée et vous en remercie.

Notre Conseil salue la volonté du Conseil Fédéral de définir les champs d'action prioritaires de la politique nationale d'encouragement, mais il est préoccupé par la faible croissance financière proposée dans le message FRI.

Face aux enjeux majeurs que notre pays doit relever comme le changement climatique, la transition énergétique, la transition digitale et l'intelligence artificielle, mais aussi répondre à l'atténuation de la pénurie de personnel qualifié, encourager la relève scientifique et garantir l'excellence de la recherche et de l'enseignement, il est plus que jamais nécessaire d'investir dans ce qui constitue sa seule ressource naturelle, à savoir son capital humain, pour renforcer les liens entre la science et la société afin de préserver sa capacité d'innovation et renforcer sa compétitivité tout en construisant une société durable. Par ailleurs, la population étudiante augmente dans notre pays, avec une croissance annuelle des effectifs étudiants attendue pour 2025-2028, de 1,3 % en moyenne pour les hautes écoles universitaires (HEU) et 1,4 % pour les HES.

Si l'objectif du Conseil fédéral est que la Suisse conserve « une position de leader dans le domaine FRI, laquelle est fondamentale pour la prospérité du pays », son atteinte nécessite des moyens adéquats. Or, nous constatons malheureusement un écart considérable entre les besoins financiers effectifs et la planification financière proposée par le Conseil fédéral. En effet, la croissance nominale des moyens de 1% pour les Universités et 1,1% pour les HES, proposée par le Conseil fédéral ne parviendra pas à compenser l'inflation prévue pour les années à venir et entraînera une stagnation, voire un recul, des prestations aux hautes écoles et aux organisations d'encouragement à la recherche et une dégradation du taux d'encadrement.

Le Conseil fédéral, qui a décidé d'une économie de 2% pour les dépenses faiblement liées en 2024, adopte cette même année 2024 comme année de référence pour le taux de croissance proposé pour la prochaine période de soutien au domaine FRI. Il réduit ainsi de facto de manière considérable l'évolution nécessaire des moyens accordés aux hautes écoles. A cela s'ajoute encore la baisse continue de la pondération des étudiants des domaines d'études II et III dans l'allocation du financement de base qui va à l'encontre de l'objectif de promouvoir les domaines MINT et la médecine qui souffrent d'une pénurie chronique de personnel qualifié.

Dans ce contexte, le canton de Genève appelle la Confédération à continuer à garantir un solide financement de base des institutions du domaine FRI et des instruments de financement compétitifs. Une dégradation de notre système de formation et de recherche ne peut être évité qu'avec un taux de croissance annuel en termes réels de la subvention fédérale de base aux universités, aux HES et au domaine des EPF d'au moins 2,5%, soit 3,5% de croissance nominale. Pour Genève, ces moyens sont indispensables en complément des importantes contributions que notre canton alloue à ses hautes écoles cantonales et intercantionales. En effet, le Conseil d'Etat exprime toutes ses inquiétudes sur un report des charges sur le canton face à l'érosion du financement de la Confédération, mettant en péril la stabilité de la complémentarité des financements visant au maintien de la qualité de la formation et au soutien aux innovations nécessaires à la compétitivité de notre pays.

Enfin, le Conseil d'Etat tient à souligner que l'Université de Genève figure parmi les quatre hautes écoles de Suisse les plus impactées par la non-association au programme-cadre de recherche et d'innovation de l'Union européenne "Horizon Europe" – l'ETHZ, l'EPFL et les universités de Zurich et Genève étant les hautes écoles qui ont obtenu le plus de participations et de financements dans le programme précédent. L'exclusion des concours internationaux phares comme les bourses ERC et l'impossibilité de diriger des projets d'envergure internationale affaiblissent de plus en plus la position de l'Université de Genève dans l'arène internationale de la recherche et de l'innovation.

Pour terminer, la formation professionnelle, réglementée par la Confédération, implique un financement par les cantons à hauteur de 75%, ce malgré le principe d'équivalence fiscale. Aussi, afin d'éviter de renforcer ce déséquilibre et dans le but de favoriser la transparence, nous estimons requis que la valeur indicative fixée pour la participation de la Confédération ne s'applique qu'aux contributions fédérales versées aux cantons. Nous sommes également opposés au report du financement du programme viamia sur les cantons et demandons que la Confédération poursuive sa participation au-delà de la phase de mise en place, à hauteur de 80%.

La formation, la recherche et l'innovation sont un moteur majeur pour la prospérité économique et sociale de notre pays. Dans le contexte actuel, marqué par les coupes financières déjà décidées par le Conseil fédéral pour 2024 et par la position affaiblie de la Suisse dans l'espace international de la recherche et de l'innovation, le Conseil d'Etat estime que la faible croissance nominale prévue pour les années 2025-2028 des dépenses, dont l'impact se mesure sur le long terme, va à l'encontre d'une stratégie adéquate et ambitieuse pour l'avenir du pays.

Vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :


Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :


Antonio Hodgers

Annexe : commentaires article par article.

Ch. 1.1 : Formation, recherche et innovation en Suisse

Le canton réitère son inquiétude d'un sous-financement du domaine FRI par la Confédération (cf. ci-dessus) et du fait que le Conseil fédéral attende un renforcement de l'engagement financier des cantons sur lesquels la charge financière serait reportée.

Nous attirons l'attention de la Confédération sur le nécessaire équilibre entre les différents types de financement. Si nous saluons le financement de base des institutions du domaine FRI, il est aussi essentiel d'assurer un certain équilibre entre financement de base et financements externes compétitifs qui contribue largement à l'attrait de la place scientifique suisse. Toutefois, au cours des dernières années, la croissance des financements compétitifs a été plus rapide que celui du financement de base, un déséquilibre qui est en soi porteur de précarité puisque les postes financés sur une base compétitive sont par définition limités dans le temps avec un risque de voir des contrats à durée déterminée se démultiplier alors que le financement de base permet la création de postes pérennes. Cela nous interroge sur l'augmentation importante du budget du FNS (2,7%) en comparaison à celle des universités et des EPF et de l'opportunité d'un tel différentiel si l'on souhaite préserver cet équilibre.

En termes de durabilité et d'écologie, pour atteindre les objectifs climatiques et réduire l'impact écologique du parc immobilier des hautes écoles, il est essentiel que la construction de nouvelles infrastructures, ainsi que la rénovation des bâtiments existants intègrent ces préoccupations. Le canton plaide pour un élargissement des conditions d'octroi des contributions d'investissement et de participation aux frais locatifs. Or, le message FRI prévoit de mettre à disposition F 480 millions pour les contributions aux investissements dans la construction et à l'utilisation des bâtiments durant la période de planification. Cela est nettement insuffisant si l'on tient compte du renchérissement des coûts de la construction qui s'est élevé à plus de 10% au cours des 2 dernières années et si l'on veut rénover le parc immobilier dans une optique de transition énergétique et de protection du climat.

En matière d'acquisition de fonds tiers compétitifs, les mesures d'économie décidées par la Confédération en 2024 déjà, vont impacter fortement et négativement les hautes écoles, en particulier pour les institutions de soutien à la recherche et à l'innovation que sont le FNS et Innosuisse. Ces mesures de réduction vont impacter négativement la performance, le dynamisme et la compétitivité de l'ensemble des activités de recherche et d'innovation en Suisse.

Ce risque d'affaiblissement de la place scientifique suisse est réel. Il s'agit pour maintenir l'excellence de la place scientifique et d'innovation suisse d'affirmer clairement l'objectif d'une pleine et entière association au programme européen "Horizon Europe", et de prévoir les budgets (contribution obligatoire en cas de pleine association) en phase avec cet objectif. En attendant, la poursuite du financement intégral des mesures transitoires pour réduire l'impact du non-association à "Horizon Europe" est indispensable.

A ce titre, il est impératif que la part des coûts indirects de la recherche (overhead) soit financée à la même hauteur que dans le cadre des programmes européens; cela n'est pas le cas pour les mesures transitoires mises en place par le FNS et Innosuisse, ce qui pénalise les institutions compétitives obtenant ces fonds.

Les enjeux spécifiques liés à l'intelligence artificielle (AI) et l'importance de ce sujet pour les années à venir, nécessitent des investissements financiers de plus grande envergure si la Suisse entend rester

compétitive dans le champ de l'innovation et des retombées pour l'ensemble de la société (entreprise, start-ups, hautes écoles, particuliers, etc.).

Ch. 1.2 : Portée de l'encouragement dans le système FRI

Ce chapitre montre les enjeux et l'importance de l'encouragement fédéral dans le système FRI. Il faut noter également l'importance de la formation continue, enjeu crucial pour répondre aux mutations technologiques, sociales et économiques, ou encore aux besoins dans les domaines touchés par une pénurie de main-d'œuvre.

Ch. 1.3 : Encouragement du domaine FRI 2025 à 2028

Le canton est en accord avec les enjeux mondiaux et les thèmes transversaux stratégiques à prioriser (numérisation, développement durable, équité, coopération nationale et internationale), lesquels sont interconnectés et sont un véritable défi pour nos sociétés.

Ch. 2.2 : Formation continue

Avec l'allongement de la vie professionnelle et l'accélération des changements technologiques et des pratiques professionnelles, le soutien fédéral est important dans ce domaine pour assurer la cohésion sociale. Il est nécessaire de poursuivre l'encouragement des programmes visant à assurer l'acquisition et le maintien des compétences chez les adultes.

Ch. 2.4 : Domaine des EPF

Un soutien important doit également être apporté aux EPF, à l'instar des autres Hautes écoles, étant au cœur de l'innovation et des enjeux importants en termes de formation, notamment pour les domaines de la médecine et de la santé ainsi que les MINT qui connaissent une réelle pénurie. La nécessité de main-d'œuvre au bénéfice d'un titre du degré tertiaire doit être soutenue pour l'ensemble de l'économie et pour le bénéfice de la société, notamment pour les besoins de l'industrie, du secteur informatique ou encore pour les PME et le secteur privé.

Ch. 2.5 : Encouragement en vertu de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)

Maintenir l'excellence dans le contexte international avec comme priorités l'encouragement de la relève scientifique et le soutien de la recherche et de l'enseignement est primordial. A ce titre, les contributions de base, les contributions d'investissements et les participations aux frais locatifs sont des instruments primordiaux pour garantir des structures et infrastructures de qualité.

Ch. 2.6 : Coopération intercantonale en matière de formation

Le soutien fédéral à la mobilité est essentiel pour que la population étudiante suisse ne soit pas défavorisée. L'augmentation prévue est nécessaire, en particulier pour la mobilité internationale.

La participation à Erasmus+ ne doit cependant pas être abandonnée.

Dans le contexte de compétition internationale vive pour attirer les meilleurs talents du monde entier, il est regrettable que les bourses d'excellence de la Confédération pour la population doctorale soient limitées à hauteur de F 1'920.- par mois, soit un montant beaucoup trop bas pour vivre correctement en Suisse. Une adaptation de ces bourses à la hausse (à un montant de F 2'300.-) s'avère indispensable.

Ch. 2.7 : Institutions charges d'encourager la recherche

Le FNS accorde la priorité aux financements de projets compétitifs et au soutien des carrières académiques, ce qui est à saluer. Le soutien à la recherche fondamentale et son caractère « bottom-up » sont des atouts du système de financement de la recherche en Suisse. La poursuite de projets PNR et la création de nouveaux PRN sont des initiatives importantes pour renforcer le paysage de la recherche et de l'innovation suisse, tout comme le sont le soutien à la recherche appliquée (essentiellement au travers de Innosuisse) et à l'encouragement de transferts des résultats de recherche vers le secteur privé

Nous estimons que les hautes écoles suisses devraient avoir un droit de regard plus important sur l'évolution du portefeuille FNS.

Concernant l'encouragement de la relève scientifique, elle devrait se faire dès le niveau doctoral. C'est pourquoi nous déplorons l'arrêt du FNS de doc.mobility en 2020 et de Doc.CH en 2025, ou R'Equip, mesures qui touchent particulièrement les sciences sociales et humaines. La disparition de ces instruments alors que l'augmentation du financement attribué au FNS sera importante est contradictoire. Leur suppression pénalise à la fois la formation des doctorants et l'attractivité de notre place scientifique qui doit pouvoir offrir des infrastructures de pointe aux chercheuses et chercheurs qui souhaitent rejoindre notre pays. Nous craignons que cette suppression contribue à reporter la charge sur les cantons.

Il nous semble par ailleurs impératif de veiller au soutien accordé par le FNS aux sciences sociales et humaines. La non-poursuite des compensations pour dispenses de cours par le FNS, par exemple, une mesure exploratoire visant à soutenir les sciences sociales et humaines, est regrettable.

Toujours en ce qui concerne l'encouragement des carrières, nous regrettons que Eccellenza (et le futur FNS Professorial Fellowship) ait été intégré à l'instrument de remplacement ERC, SNF STG. L'encouragement des carrières devrait être dissocié des mesures transitoires et de remplacement liées à la non-association à Horizon Europe.

Le renforcement de la collaboration bilatérale et multilatérale par le FNS est à saluer. Les collaborations bilatérales et multilatérales établies par le FNS sont importantes, mais ne pourront toutefois que partiellement compenser l'impact négatif de la rétrogradation de la Suisse au statut d'Etat tiers dans le programmes cadres européens.

Les overhead (13-15%) distribués par le FNS sont insuffisants pour couvrir les frais générés par l'administration des projets et inférieurs aux taux pratiqués en comparaison internationale. Ils devraient atteindre les 25%, comme ceux accordés pour les projets européens. En effet, ces projets génèrent des coûts importants pour les hautes écoles, coûts qui ne sont plus financés depuis l'exclusion de la Suisse du programme Horizon Europe.

Ch. 2.8 : Innosuisse

Compte tenu des mesures d'économies décidées pour 2024, l'impact sera très négatif pour les hautes écoles qui dépendent directement de l'acquisition de fonds tiers compétitifs.

Ch. 2.11 : Coopération internationale en recherche et innovation

La poursuite des initiatives de coopération internationale en recherche et innovation est à saluer.

Un financement au sens de l'art. 47, al.2, LEHE est prévu pour la première fois pour les projets de la Feuille de route suisse pour les infrastructures de recherche appartenant à un domaine particulièrement onéreux. Cela est louable mais insuffisant pour soutenir des projets d'envergure, dans le domaine quantique notamment, si bien que la charge risque de se reporter sur les cantons, alors que le but est une synergie entre hautes écoles pour partager ces infrastructures de pointe.

L'établissement de Swissnex Switzerland est une excellente initiative qui permettra de mieux rendre visible et de connecter les branches internationales de Swissnex aux acteurs suisses du domaine FRI.

Ch. 2.13 : Domaines d'encouragement sans demande de crédit

Comme mentionné plus haut, l'objectif doit clairement être celui d'une pleine et entière association au programme européen "Horizon Europe".

Les mesures transitoires et de remplacement ne permettront pas de compenser l'impact négatif de la non-association et de la perte de compétitivité et d'attractivité de la place académique et scientifique suisse, en terme d'attraction pour les talents étrangers, ni pour héberger ou diriger des projets européens en consortium. Il en va de même pour l'association au programme Erasmus+ qui doit rester une priorité.