



akademien der wissenschaften schweiz
académies suisses des sciences
accademia svizzera delle scienze
academias svizras da las ciencias
swiss academies of arts and sciences

À l'attention de Mme Sandra Balmer et
M. Lukas Hohl
Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Par mail à ep27@efv.admin.ch et par
questionnaire en ligne

Berne, le 5 mai 2025

Prise de position des Académies suisses des sciences sur le programme d'allégement budgétaire 2027

Madame, Monsieur,

Les Académies suisses des sciences se prononcent sur l'avant-projet de loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2027 mis en consultation du 29 janvier au 5 mai 2025. Elles se concentrent sur le domaine fortement touché de la formation, recherche et innovation (FRI) en raison de leur mission première: les Académies s'engagent en faveur d'un paysage scientifique performant, dans lequel les jeunes chercheurs et chercheuses trouvent leur place, et pour le dialogue entre science et société.

Contexte

Le 29 janvier 2025, le Conseil fédéral a présenté les mesures de son paquet d'économies, appuyées sur les recommandations du groupe d'experts dirigé par Serge Gaillard et destinées à économiser 2,7 milliards de francs en 2027 et 3,6 milliards en 2028 afin de compenser la hausse des dépenses en matière de prévoyance vieillesse et de défense. Ces mesures auraient des répercussions considérables et à long terme sur l'exercice de l'ensemble des tâches de la Confédération, dont celle d'encourager la formation, la recherche et l'innovation, qui subirait des économies de 460 millions de francs. Il convient de rappeler que le domaine FRI a déjà fait l'objet de réductions de budget dans le cadre du message FRI 2025-2028. L'enveloppe budgétaire avait en effet été réduite de 500 millions de francs entre le moment de la consultation publique et celui de la transmission au parlement. En septembre 2024, les chambres fédérales ont voté une augmentation modérée de 63,4 millions de francs en faveur des organisations scientifiques, compensant une partie de ces coupes. Elles ont confirmé cette décision dans le cadre de l'examen du budget 2025 et du plan financier 2026-2028.

Considérations générales sur la science comme priorité politique

Les Académies suisses des sciences sont conscientes de la nécessité de trouver des solutions pérennes, efficaces et équitables pour absorber la part structurelle du déficit et maintenir le montant de la dette publique suisse qui, rapporté au produit intérieur brut, tendra à diminuer progressivement grâce à la croissance économique attendue, une part qui, soit dit en passant, est une des plus faible au monde.

Le financement fédéral du domaine FRI consiste, dans sa majorité, en dépenses dites «non liées». Par conséquent, quand bien même le paquet de mesures ne devait pas aboutir, les domaines politiques correspondants seraient parmi les premiers à subir les conséquences d'éventuels dépassements de budget. De plus en plus souvent, la marge de manœuvre budgétaire du parlement tend à être réduite à la seule remise en question de ces dépenses non liées, et il est sans aucun doute pertinent de chercher un mécanisme qui permette de faire des choix sur l'ensemble des dépenses de la Confédération.

Sur le long terme, les autorités politiques suisses ont apporté un soutien clairvoyant à la science. Le rapport d'accompagnement du projet de loi relève que les organisations scientifiques ont bénéficié d'une croissance soutenue au cours des 15 dernières années. Toutefois, il faut relever que si l'on se réfère à la période la plus récente, de 2015 à 2023, les dépenses FRI n'ont cru «que» de 1,9% annuellement contre 2,6% pour les dépenses publiques totales, en terme nominal¹. Il est vrai en revanche que la période de 2008 à 2015 a été caractérisée par une hausse de 4,1% des dépenses FRI contre 2,1% pour les dépenses totales. Cela étant, une politique budgétaire ne doit pas être construite en accordant à chaque domaine le même taux de croissance, surtout lorsque durant certaines périodes, des besoins particuliers se font jour, comme ce fut le cas pour la première période (2008-2015) où le système suisse des hautes écoles a été complété par l'apport bienvenu des hautes écoles spécialisées. Il convient donc de mettre en rapport ces taux de croissance avec des indicateurs de besoins: entre 2015 et 2023, le taux de croissance du nombre d'étudiants a largement dépassé les 1,9%, créant un besoin de rattrapage qui ne sera pas comblé lors des 4 prochaines années.

Dans un contexte géopolitique marqué par de nombreuses incertitudes qui laissent craindre la fin des équilibres en place depuis la deuxième guerre mondiale, la Suisse a pu jusqu'aujourd'hui maintenir son autonomie relative par rapport aux autres régions. La raison de cette réussite se trouve sans nul doute dans la stabilité politique et la capacité économique du pays, mais elle se fonde également sur un écosystème scientifique qui contribue par ses innovations et par un développement continu à la performance économique. Cette liberté d'agir doit être préservée grâce à une politique qui préserve les capacités de formation et de recherche en Suisse. **Il ne peut pas être question de symétrie de sacrifices au vu de la portée éminemment stratégique des investissements scientifiques pour la sécurité, la compétitivité, la cohésion sociale et l'innovation.**

Considérations détaillées sur les mesures prévues dans le domaine FRI

Fonds national suisse (Mesure 1.5.8)

En premier lieu, les Académies suisses des sciences recommandent de soutenir la recherche fondamentale compétitive, tout au début de la chaîne de création de valeur ajoutée. Il faut souvent de longues années, voire des décennies, pour tirer parti des avancées scientifiques rendues possibles par la recherche fondamentale. Une politique d'encouragement marquée par la continuité permet aux scientifiques de soumettre des projets de recherche ambitieux. En revanche,

¹ Groupe d'experts Gaillard (2024). Réexamen des tâches et des subventions. Rapport à l'attention du Conseil fédéral, Tableau 1 p. 16.

les coupes prévues de 10% dans le budget du FNS auraient des répercussions tout à fait directes et sérieuses pour toutes les hautes écoles et dans tous les cantons.

Le FNS attribue ses financements selon des critères exigeants. Si les coupes devaient se réaliser, il devrait refuser pas moins de 500 projets de qualité excellente, correspondant à 1'500 postes de chercheurs et chercheuses, pour l'essentiel en début de carrière. Un taux de succès en forte baisse exacerberait la concurrence entre les individus et réduirait considérablement l'attractivité de la place scientifique pour les talents internationaux.

Innosuisse (Mesure 2.6)

De même, les Académies recommandent de renoncer aux coupes prévues de 10% dans la politique d'innovation, qui priveraient l'économie et la société de quelques 60 projets portés conjointement par des partenaires académiques et économiques. Les coûts d'opportunité de telles réductions sont tels que les pertes de valeur ajoutée estimées seraient plusieurs fois supérieures aux économies.

Par ailleurs, les modifications de la LERI proposées annuleraient différentes adaptations approuvées par le parlement, grâce auxquelles Innosuisse aurait pu soutenir des projets et des start-ups de manière plus souple. Alors que le taux d'encouragement des projets avec des partenaires économiques peut aujourd'hui atteindre 60%, la part de la Confédération devrait être strictement limitée à 50%. Il est aussi prévu d'abroger certains instruments tels que les projets d'innovation sans partenaire de mise en œuvre, les projets de jeunes entreprises ou l'encouragement de personnes hautement qualifiées. Il conviendrait d'estimer l'impact que cela pourrait avoir sur les petites et moyennes entreprises, souvent privées de toutes ressources financières susceptibles d'être investies dans le développement et l'innovation, et dans le domaine de l'innovation sociale.

Hautes écoles et domaines des EPF (Mesures 1.5.6 et 2.4)

Les hautes écoles sont des incubateurs de croissance économique au niveau local, national et international. Elles rendent possibles les percées scientifiques et forment des personnes qualifiées qui s'intègrent dans les entreprises pour développer des technologies de pointe, dans l'administration et le secteur public afin d'accompagner les transformations de la société.

Vis-à-vis des étudiants et étudiantes, les Académies regrettent que l'avant-projet de loi n'ait pas pris en compte les critères d'équité et d'accessibilité dans leur analyse, en négligeant l'impact que l'augmentation des coûts d'immatriculation ou que la baisse des contributions forfaitaires à la mobilité internationale aurait sur les inégalités sociales.

Le Conseil fédéral souhaite une augmentation du financement des hautes écoles suisses par «utilisateurs», par exemple au moyen du doublement des taxes d'études pour les étudiants indigènes ou d'un quadruplement pour les étudiants étrangers. Il prévoit de réduire les contributions aux EPF ainsi que les contributions de bases aux hautes écoles cantonales (conformément à la participation fédérale aux coûts de référence) en fonction des revenus supplémentaires réalisables par cette mesure.

Il faut tout d'abord relever que, dans beaucoup de cantons, les recettes des taxes d'immatriculation constituent des recettes affectées, qui ne peuvent dès lors pas être utilisées pour financer la recherche, la création de nouvelles filières ou l'augmentation de la capacité de places d'études. Cette hausse de la participation des étudiants et étudiantes aux frais de leurs études, si elle se traduisait par une baisse concomitante des subventions publiques, péjorerait la situation des hautes écoles, ceci d'autant plus si les nouvelles recettes collectées devaient être en partie employées pour financer des bourses d'études, compte tenu du coût de la vie. Une telle politique pourrait s'avérer particulièrement contreproductive à terme connaissant les besoins de notre

économie en personnel qualifié, une pénurie qui pourrait s'accroître à l'avenir. Il est établi que le pourcentage d'étudiants étrangers créateurs de start-ups dépasse largement celui des étudiants suisses. Une telle hausse des taxes à l'égard des étudiants étrangers fait courir le risque que notre pays ne soit plus à même d'attirer les talents les plus prometteurs du monde entier, en raison d'une sélection qui serait basée sur les ressources financières plutôt que sur les compétences.

Les Académies suisses de sciences recommandent de se fonder sur des expériences similaires menées dans d'autres pays avant de prendre des décisions susceptibles d'avoir des effets indirects importants. Ainsi, la hausse des frais d'inscription imposées par la Norvège aux étudiants internationaux hors Espace économique européen et Suisse, en 2023, a entraîné une chute marquée du nombre d'inscriptions et suscite aujourd'hui de plus en plus de questions². De surcroît, la hausse des taxes ne génère pas nécessairement des bénéfices financiers pour la Norvège, les recettes issues de ces taxes étant marginales par rapport aux contributions fiscales des personnes diplômées qui y restent pour travailler.

Mobilité internationale à des fins de formation (Mesure 1.5.7)

Le Conseil fédéral propose également de demander aux étudiants en mobilité une plus grande contribution à leur projet en réduisant le forfait fédéral à 10%. Connaissant l'importance de ces séjours de mobilité dans la formation des étudiants, cette proposition risque de limiter ces expériences aux seuls étudiants les plus aisés, alors même que le taux de mobilité dans les universités suisses est déjà bien loin des 20% qui avaient été prévus et encore plus éloigné des 50% fixés dans le cadre des alliances européennes.

Contributions liées à des projets (Mesure 2.5)

Le projet de loi envisage de supprimer le soutien direct apporté à des projets spécifiques qui sont alloués aux hautes écoles en plus de leurs contributions de base. Cette proposition est contre-productive, compte tenu du fait que si les subventions fédérales de base sont libres d'usage, ce soutien direct, à travers les contributions projets, permet à la Confédération d'orienter ces ressources dans des domaines spécifiques, d'intérêt national, tel que par exemple la recherche orientée vers des données ouvertes (ORD) ou le développement durable. Cela permet aussi de coordonner les efforts des hautes écoles dans des champs considérés comme stratégiques par les autorités fédérales, tout en bénéficiant d'un financement conjoint des tâches, puisque chaque franc attribué doit être complété par un franc attribué par les hautes écoles concernées.

Conclusion

L'association des Académies suisses des sciences salue la volonté du Conseil fédéral d'apporter une vue d'ensemble sur la politique budgétaire fédérale au travers du paquet d'allègement. **Au regard des défis géopolitiques, économiques et technologiques auxquels la Suisse de retrouve confrontée, les Académies suisses des sciences demandent au Conseil fédéral de renoncer aux coupes dans le domaine scientifique. En période de crises multiples, les dépenses pour la formation, la recherche et l'innovation sont à considérer comme des**

² Un rapport de Statistics Norway révèle ainsi que 43% des étudiants internationaux ayant obtenu leur diplôme en Norvège y restent pour travailler, contribuant à la pénurie de main-d'œuvre observée dans des secteurs tels que la santé et l'informatique. Or, depuis la hausse des taxes, le nombre de nouveaux étudiants internationaux a chuté de 71%, passant de 1'564 en 2022 à 461 en 2023.

investissements de première nécessité, comme cela avait été le cas lors des turbulences économiques posées par le taux de change³ et durant la pandémie de Covid-19⁴.

Alors que notre pays souffre d'une pénurie avérée de main-d'œuvre qualifiée, un désinvestissement dans la recherche de base, accompagné des hausses préconisées des taxes pour les étudiants étrangers, affecterait durablement la capacité des institutions scientifiques à attirer ou à conserver les étudiants et les chercheurs essentiels à l'économie et la société. Les réductions proposées dans le champ de la formation continue ou des projets d'innovation ne feraient que renforcer cette tendance. De telles décisions ne passent pas inaperçues à l'étranger et constitueraient un signal négatif pour la compétitivité de la place scientifique suisse.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos recommandations et nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments respectueux.



Yves Flückiger
Président a+



Marianne Bonvin
Directrice exécutive a+

³ En 2015, le Conseil fédéral avait ainsi chargé la Commission pour la Technologie et l'Innovation (CTI), organe qui a depuis été remplacé par l'agence Innosuisse, d'exonérer les petites et moyennes entreprises de la participation financière aux projets d'innovation. En 2016, un crédit supplémentaire avait été attribué à la CTI afin d'augmenter le nombre de projets.

⁴ En 2020-2021, le Conseil fédéral a confié au Fonds national suisse (FNS) le lancement de deux programmes de recherche nationaux «Covid-19» (PNR 78) ainsi que «Covid et société» (PNR 80).