

Message

relatif à l'approbation de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes en vue de la participation de la Suisse aux sixièmes programmes-cadres de l'UE (2002 à 2006)

du 26 novembre 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral approuvant l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes en vue de la participation de la Suisse aux sixièmes programmes-cadres de l'UE (2002 à 2006) en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 novembre 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Un accord de coopération scientifique et technologique (RS 0.420.513.1) faisait partie des sept accords sectoriels conclus le 21 juin 1999 entre la Suisse et les Communautés européennes. Cet accord réglait la pleine participation de la Suisse aux cinquièmes programmes-cadres de l'UE (1998 à 2002) et il a expiré au terme de ces programmes, fin 2002. Il comprenait cependant une disposition prévoyant son renouvellement en vue de la participation de la Suisse à de nouveaux programmes-cadres de l'UE.

En vue de la pleine participation aux sixièmes programmes-cadres de l'UE (2003 à 2006), les Chambres fédérales ont voté le 6 juin 2002 (FF 2002 4902) un arrêté fédéral ouvrant un crédit d'engagement de 869 millions de francs pour la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'UE.

Les négociations en vue du renouvellement de l'accord ont débuté le 10 avril 2003. Elles ont abouti le 16 juillet 2003 et le texte de l'accord renouvelé a été paraphé le 5 septembre 2003.

Contrairement à l'accord de 1999, l'accord renouvelé prévoit d'une part la possibilité d'une application provisoire avec tous les droits et obligations au 1^{er} janvier 2004 (dans le cas où l'accord serait signé en 2003, mais ratifié ultérieurement). D'autre part, une nouvelle annexe définit les modalités du contrôle financier.

Le Conseil fédéral a signé l'accord renouvelé en vertu de l'art. 184, al. 2, Cst. Le texte sera donc provisoirement appliqué à partir du 1^{er} janvier 2004.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte et enjeu de l'accord

Parmi les sept accords sectoriels signés entre la Suisse et les Communautés européennes le 21 juin 1999 figurait un accord de coopération scientifique et technologique (accord de coopération; RS 0.420.513.1) qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. L'accord de coopération réglait la participation de la Suisse au cinquième programme-cadre de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'UE (1998–2002) et au cinquième programme-cadre de recherche et de formation de la Communauté européenne de l'énergie atomique (1998–2002) (ci-après: programmes-cadres de l'UE). L'accord de coopération était le seul des sept accords sectoriels à avoir une validité limitée dans le temps; il a expiré fin 2002 avec la conclusion des cinquièmes programmes-cadres.

A l'art. 9, al. 2, l'accord prévoyait la possibilité de renouveler ou de renégocier le texte d'un commun accord en vue de la participation de la Suisse à de nouveaux programmes-cadres de l'UE.

Par l'arrêté fédéral du 6 juin 2002 relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pour les années 2003 à 2006 (FF 2002 4902), le Parlement a ouvert un crédit d'engagement dans la perspective du renouvellement de l'accord de coopération scientifique et technologique.

Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 20 février 2003 le mandat de négociation pour le renouvellement de l'accord.

Le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation le 9 avril 2003. Les négociations ont été menées sur la base du mandat; elles ont abouti le 16 juillet 2003. Le texte de l'accord renouvelé a été paraphé par les négociateurs des deux délégations le 5 septembre 2003.

Comme il avait été indiqué dans le mandat de négociation, l'accord renouvelé prévoit la possibilité d'une application provisoire avec tous les droits et obligations à partir du 1^{er} janvier 2004 dans le cas où l'accord serait signé en 2003 mais ratifié ultérieurement. Cette disposition donne aux chercheurs suisses la possibilité de participer aux programmes de recherche de l'UE avec les mêmes droits que leurs homologues européens dès les appels à proposition lancés à l'automne 2003.

L'accord renouvelé a été signé par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 184, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.). L'accord sera ainsi provisoirement appliqué à partir du 1^{er} janvier 2004.

L'accord est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

La participation intégrale aux sixièmes programmes-cadres de l'UE: un enjeu majeur pour la Suisse

La volonté de notre pays de participer pleinement aux programmes-cadres de l'UE, qui sont le plus important instrument européen d'encouragement de la recherche, a été régulièrement réaffirmée par le Parlement au travers des arrêtés successifs qu'il a votés pour le financement de la pleine participation à ces programmes¹. Les buts poursuivis au moyen de la pleine participation aux sixièmes programmes-cadres de l'UE s'inscrivent ainsi dans une stratégie à long terme du Conseil fédéral². Les Chambres fédérales se sont toujours clairement prononcées en faveur de la pleine participation aux programmes-cadres de l'UE. En approuvant les sept accords sectoriels avec l'UE en votation populaire, en mai 2000, le peuple suisse s'est également prononcé en faveur de cette pleine participation.

On ne saurait trop insister sur la portée d'une pleine participation aux programmes-cadres de l'UE. La pleine participation est la condition nécessaire pour être reconnu comme partenaire à part entière dans cet espace européen de la recherche qui est en train de naître et qui vise à relier toujours plus fortement les acteurs européens par la meilleure exploitation possible des synergies. La pleine participation nous permet aussi d'améliorer l'impact de notre politique scientifique dans ses dimensions nationale et internationale. Elle nous donne, en particulier, les moyens d'assurer une plus grande cohérence entre, d'une part, les thèmes de recherche et les instruments des programmes-cadres de l'UE et, d'autre part, les thèmes et instruments de nos propres programmes et mesures de soutien dans le domaine de la recherche orientée. La présence d'observateurs et d'experts suisses dans les divers comités et groupes d'experts des sixièmes programmes-cadres de l'UE donne à notre pays à la fois un accès privilégié à l'information et la possibilité d'influer sur les orientations et l'exécution des actuels et futurs programmes-cadres.

Les principaux buts poursuivis au travers de la pleine participation aux sixièmes programmes-cadres de l'UE peuvent se résumer comme suit:

- renforcer l'intégration de la recherche suisse sur le plan européen et éviter la marginalisation de la recherche et de la technologie suisses;
- élargir le cercle des participants suisses (chercheurs actifs dans les institutions publiques et les entreprises suisses) dans les meilleurs réseaux et projets des sixièmes programmes-cadres de l'UE;

¹ AF du 18.12.1992 (FF **1993** I 28), AF du 14.12.1994 (FF **1995** I 8), AF du 31.8.1999 (FF **1999** VI 5774) et AF du 6.6.2002 (FF **2002** 4902).

² Cf. les précédents messages: message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche et d'éducation des Communautés européennes pour la période de 1993 à 1996 (FF **1992** III 1341), message complémentaire concernant la prorogation de l'arrêté fédéral relatif à la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et de mobilité et au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche et de formation de l'Union européenne pour la période 1996 à 2000 (FF **1994** III 1429), message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 (FF **1999** 271), message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE (FF **1999** 5440) et message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pour les années 2003 à 2006 (FF **2002** 1031).

- ## 2 Renouveau de l'accord de coopération scientifique et technologique

Les négociations visaient à renouveler l'accord de coopération scientifique et technologique par un texte qui, matériellement, ne se distinguerait pas fondamentalement de l'accord de 1999 qui avait été approuvé par le Parlement. Ce but a été atteint.

Par la suite, on se contentera de développer les aspects qui diffèrent de l'accord de coopération scientifique de 1999.

A la différence de l'accord de 1999, l'accord renouvelé prévoit d'une part la possibilité d'une application provisoire. D'autre part, une nouvelle annexe stipule les modalités du contrôle financier.

231

Des dispositions ont été prévues pour le cas où l'accord, après son application provisoire, ne serait finalement pas ratifié. Dans cette hypothèse, la Suisse se verrait rétrocéder la contribution financière qu'elle aurait versée, après déduction des fonds que la Commission européenne aurait déjà engagés en faveur des participants suisses à des projets. Ces derniers seraient soutenus par la Commission européenne jusqu'à la conclusion de leur projet.

Contrôle financier

L'annexe C de l'accord, qui est nouvelle, définit les modalités du contrôle financier effectué par les autorités européennes et suisses auprès des bénéficiaires de fonds communautaires.

Le financement des projets autorisés au titre des programmes-cadres européens se fonde sur des contrats passés entre les consortiums de projet et la Commission européenne. Les contrats de projet, qui seront signés également par les partenaires et bénéficiaires de subsides suisses, prévoient le droit de la Commission européenne ou des agents désignés par elle d'effectuer des contrôles auprès des bénéficiaires de fonds communautaires sur l'utilisation correcte de ces fonds. Il faut noter à cet égard que les partenaires suisses dans des projets européens peuvent désormais exercer la fonction de coordinateur d'un projet, assumant de ce fait la gestion de fonds communautaires destinés aux partenaires d'autres pays.

Cette disposition est analogue à celle fixée à l'art. 14 du contrat d'association du 11 mars 1987 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la fusion thermonucléaire contrôlée et de la physique des plasmas (RS 0.424.122; entrée avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1987).

L'annexe C comprend les dispositions relatives au contrôle financier applicables aux participants suisses aux programmes-cadres de l'UE. Elles sont conformes aux obligations que les participants contractent en signant un contrat de projet avec la Commission européenne. En vertu de ces dispositions, les organes de la Communauté européenne (la Cour des comptes européenne, la Commission européenne et l'Office européen de lutte anti-fraude) ou les personnes mandatées par elle peuvent effectuer des contrôles sur place auprès des participants suisses à un projet établis en Suisse et auprès de leurs sous-contractants. Le Contrôle fédéral des finances, qui a participé à la négociation de l'annexe C, en est informé d'avance et peut participer à ces contrôles ou vérifications. Les dispositions de l'annexe C remplacent la procédure d'autorisation visée à l'art. 271, al. 1, du code pénal (RS 311.0) pour les opérations de contrôle effectuées sur le territoire suisse; l'autorisation exigée par le code pénal est réputée acquise d'une manière générale.

L'annexe C prévoit que les contrôles financiers pourront être effectués dans les délais prévus par les contrats de projet même après l'expiration des sixièmes programmes-cadres ou de l'accord de coopération. Les dispositions des contrats de projet prévoient que les contrôles peuvent s'effectuer dans un délai de cinq ans après la fin du projet de recherche. Etant donné que l'annexe fait partie intégrante de l'accord, des contrôles pourront être effectués dans tous les cas selon les dispositions de l'annexe C jusqu'à cinq ans après la fin du projet, indépendamment du fait que le projet soit terminé ou en cours au moment de l'expiration de l'accord.

3

Conséquences

3.1

Conséquences financières

Un crédit d'engagement de 869 millions de francs a été ouvert pour la pleine participation de la Suisse aux sixièmes programmes-cadres de l'UE par l'arrêté fédéral du 6 juin 2002 relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pour les années 2003 à 2006 (FF 2002 4902), dont 34 millions de francs pour des mesures d'accompagnement (cf. message correspondant; FF 2002 1031, ch. 2.1 Conséquences financières).

Du fait que la pleine participation ne s'est pas réalisée au 1^{er} janvier 2003, le crédit d'engagement a été diminué par l'arrêté fédéral I du 19 juin 2003 concernant le supplément I au budget 2003 (FF 2003 4347). Un crédit de 773 millions de francs reste donc disponible pour les années 2004 à 2006 pour le soutien des partenaires suisses participant aux projets de recherche des sixièmes programmes-cadres cofinancés par la Suisse et pour le financement de la pleine participation.

Le crédit d'engagement avait été calculé sur la base des données de l'époque, à savoir une UE de 15 Etats membres (UE 15). La recherche et le développement technologique sont définis comme des domaines prioritaires dans l'UE; de ce fait, la Commission européenne envisage d'augmenter le budget des sixièmes programmes-cadres de 1,6 milliard d'euros suite à l'extension de l'UE à 25 Etats membres (UE 25). Le Parlement et le Conseil de l'UE se prononceront vraisemblablement avant fin 2003 sur le principe de cette augmentation budgétaire et sur son ampleur effective. L'augmentation budgétaire envisagée est sensiblement supérieure à l'augmentation du PIB de l'UE entraîné par le passage de l'UE 15 à l'UE 25, sur laquelle se fonde le calcul de la contribution suisse. La Suisse doit donc s'attendre à devoir verser une contribution supérieure à celle initialement prévue.

Les montants prévisionnels figurent dans le tableau comparatif ci-dessous:

Contribution annuelle à l'UE (millions de fr.)	2004	2005	2006	2004–2006
Contribution sur la base de UE 15 (selon les données PIB UE 15 d'octobre 2003)*	198,4	208	214,5	620,9
Contribution sur la base de UE 25 (selon les données PIB UE 25 d'octobre 2003)*	206,9	216,8	223,5	647,2
Contribution selon le message sur le financement des sixièmes programmes- cadres de l'UE	205,4	215,2	221,9	642,5

* Source: EUROSTAT

Le tableau fait apparaître que les obligations découlant de l'accord renouvelé peuvent être couvertes par le crédit d'engagement de 773 millions de francs. Les plafonds annuels du plan financier de la législature peuvent être respectés même en incluant les paiements liés à la participation «projet par projet».

Dans l'hypothèse UE 25 (contribution aux programmes de 647,2 millions de francs) il reste donc 125,8 millions de francs pour soutenir les participations suisses à des projets de recherche des sixièmes programmes-cadres qui auront fait l'objet d'une décision de la Commission européenne en 2003. Or, les demandes prévisionnelles pour un soutien financier se montent, après évaluation et approbation des projets par la Commission européenne et les coupes budgétaires déjà opérées par celle-ci, à 180 millions de francs. Le soutien alloué aux projets devra donc être réduit une nouvelle fois dans une plus grande ampleur que dans les années passées. Afin de ne pas pénaliser outre mesure les chercheurs dont les projets sont encore cofinancés par la Confédération, jusqu'à 12 millions de francs de la réserve de 26 millions de francs comprise dans le crédit d'engagement qui était destinée à compenser une éventuelle évolution défavorable du PIB de la Suisse par rapport à l'UE sera utilisée pour le financement de la participation «projet par projet».

3.2 Effets sur l'état du personnel

Le suivi de l'accord et la défense des intérêts de la Suisse dans les programmes et les organes de l'UE sont assurés par des experts externes – financés par le crédit destiné aux mesures d'accompagnement – et par l'Office fédéral de l'éducation et de la science avec les effectifs actuels. Le Contrôle fédéral des finances n'aura pas besoin de personnel supplémentaire pour accomplir les tâches prévues à l'annexe C de l'accord.

3.3 Conséquences pour les cantons et les communes

La pleine participation aux sixièmes programmes-cadres de l'UE n'a pas de conséquences nouvelles pour les cantons et les communes. L'extension des droits de participation, notamment la possibilité pour les chercheurs suisses d'assumer la direction des projets et l'extension de l'UE à dix nouveaux pays entraîneront sans doute une augmentation des subsides de recherche versés aux universités cantonales et à l'industrie pour la participation aux projets des programmes-cadres européens.

3.4 Conséquences dans le secteur informatique

Le système informatisé en usage dans l'administration fédérale pour la gestion administrative et financière des projets de recherche européens à participation suisse pourra être utilisé avec un nombre restreint de modifications pour les opérations nouvelles liées à la pleine participation (monitorage de la participation suisse).

3.5 Impact sur l'économie

L'Office fédéral de l'éducation et de la science a fait procéder en 2001 à une évaluation externe de la participation suisse aux programmes-cadres de l'UE³. En ce qui concerne les entreprises suisses qui avaient participé à des projets des programmes-cadres de l'UE, l'étude relevait les aspects positifs suivants: renforcement de la position technologique et de la compétitivité des entreprises, consolidation de leurs réseaux de coopération existants et établissement de réseaux nouveaux. Ces effets ont un impact positif sur la situation de l'emploi en Suisse du fait qu'elles génèrent des projets de collaboration à court terme mais aussi renforcent, à plus long terme, la compétitivité technologique et économique des entreprises suisses. Avec la pleine participation aux sixièmes programmes-cadres de l'UE, et notamment avec le droit nouvellement acquis des chercheurs suisses de lancer et de diriger des projets, ces effets favorables pourraient se faire sentir encore plus fortement.

4 Programme de la législation

Le projet ne figure pas dans le programme de la législation 1999 à 2003 parce qu'il avait été admis que le Conseil fédéral pourrait conclure le nouvel accord de coopération scientifique et technologique en vertu de sa compétence fondée sur l'art. 16, al. 3, let. a, de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS 420.1).

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

En vertu de l'art. 54, al. 1, Cst., les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier des traités internationaux, lesquels doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst.

5.2 Procédure d'approbation interne et référendum facultatif

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'accord de coopération scientifique et technologique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes peut être dénoncé (cf. art. 13, al. 3) et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale.

³ Evaluation der schweizerischen Beteiligung an den FTE-Rahmenprogrammen der Europäischen Union; Interface Institut für Politikstudien, Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung; 2001.

Il reste à savoir si cet accord contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Par dispositions fixant des règles de droit, il faut entendre, selon l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement, les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Par ailleurs, sont importantes les dispositions qui, en droit interne, doivent, à la lumière de l'art. 164, al. 1, Cst., être édictées dans une loi au sens formel.

Le présent accord confère des droits et impose des obligations aux entités juridiques établies en Suisse qui participent aux programmes de recherches communautaires (cf. art. 4 et 7 de l'accord). Il confère aussi aux agents de la Commission européenne ou à d'autres personnes mandatées par celle-ci, ainsi qu'à la Cour des comptes, l'autorisation d'effectuer des contrôles et des vérifications sur le territoire suisse selon les conditions et modalités prévues par le droit communautaire. Les décisions prises par ces autorités en application du droit communautaire sont, par ailleurs, exécutoires en Suisse. L'accord contient donc des dispositions fixant des règles de droit. Ces dispositions doivent, en outre, être considérées comme étant importantes dans la mesure où, si elles devaient être édictées sur le plan national, elles ne pourraient l'être que sous la forme d'une loi au sens formel en vertu de l'art. 164, al. 1, let. b, c et e, Cst.

Il résulte de ce qui précède que l'arrêté d'approbation de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes est sujet au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. pour les traités internationaux.

5.3 Application provisoire

Etant donné que le processus de ratification, qui implique l'approbation par les Chambres fédérales, d'une part, et par le Conseil et le Parlement de l'Union européenne, d'autre part, prend plusieurs mois, une application provisoire au 1^{er} janvier 2004 avec tous les droits et obligations a été prévue dans l'accord renouvelé. Conformément à une pratique constante, le Conseil fédéral est habilité à décider l'application provisoire de traités internationaux.

L'application provisoire de l'accord à partir du 1^{er} janvier 2004 donne aux chercheurs suisses la possibilité tant attendue de participer de plein droit aux sixièmes programmes-cadres de l'UE dès les appels à proposition de l'automne 2003, soit une année après le lancement de ces programmes. Sans cette application provisoire, les chercheurs suisses auraient subi pendant une année encore les restrictions imposées par le mode de participation «projet par projet» et auraient donc participé aux sixièmes programmes-cadres de l'UE avec des droits restreints pendant plus de la moitié de la durée de ces programmes.

Dans la perspective de l'association imminente de la Suisse aux sixièmes programmes-cadres, la Commission européenne avait par ailleurs autorisé les représentants suisses à participer à titre exceptionnel, jusqu'à fin 2003, aux réunions des comités de gestion de ces programmes. Si l'accord n'avait pas prévu que l'association de la Suisse soit effective au 1^{er} janvier 2004, notre pays aurait selon toute vraisemblance été exclu de ces comités, ce qui aurait été d'autant plus dommageable que la discus-

sion sur les orientations des futurs programmes-cadres de l'UE et de l'espace européen de la recherche a déjà commencé.

5.4 Renouvellement de l'accord

Dans la perspective d'un renouvellement de la participation de la Suisse aux futurs programmes-cadres au terme des sixièmes programmes-cadres, le Conseil fédéral sera autorisé à conclure de sa propre autorité, dans les limites des crédits ouverts, un accord renouvelant l'accord actuel à des conditions comparables.

En outre, la question d'une extension de la délégation de compétence prévue à l'art. 16, al. 3, let. a, de la loi sur la recherche (LR) sera examinée dans le cadre de la révision de la LR qui sera proposée au cours de ces deux prochaines années.

