

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLIO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Audit transversal de la mise en œuvre des mesures transitoires suisses relatives à Horizon Europe

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, Fonds national suisse, Innosuisse

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	750.23450
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>13</b>
1.1 Contexte .....	13
1.2 Objectif et questions d'audit .....	14
1.3 Étendue de l'audit et principe .....	14
1.4 Documentation et entretiens .....	14
1.5 Discussion finale .....	14
<b>2 La répartition des tâches est appropriée, l'analyse des risques présente un potentiel de synergies .....</b>	<b>15</b>
<b>3 La procédure de sélection des projets est appropriée et correcte, et permet de retenir les meilleures propositions.....</b>	<b>17</b>
<b>4 La surveillance est appropriée .....</b>	<b>19</b>
<b>5 Les mesures transitoires pèsent sur le fonctionnement des institutions.....</b>	<b>20</b>
<b>Annexe 1 : Bases légales .....</b>	<b>22</b>
<b>Annexe 2 : Abréviations .....</b>	<b>23</b>

# Audit transversal de la mise en œuvre des mesures transitoires suisses relatives à Horizon Europe

## Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, Fonds national suisse, Innosuisse

### L'essentiel en bref

---

Depuis 2021, la Suisse n'est plus associée au programme-cadre de l'Union européenne (UE) pour la recherche et l'innovation. Il s'agit du plus vaste programme commun d'encouragement de la recherche et de l'innovation de l'UE.

La perte du statut de pays associé exclut la Suisse d'environ un tiers des volets du programme. Une participation suisse reste possible pour les deux tiers restants, mais elle doit être financée directement par la Confédération. Les mesures transitoires visent à couvrir les volets non accessibles du programme dans les appels d'offres nationaux et à combler les lacunes dans l'encouragement de la recherche en Suisse. Le budget alloué aux mesures transitoires s'est élevé à environ 1,2 milliard de francs pour les années 2021 et 2022, tandis que d'autres mesures à hauteur de 625 millions de francs ont été décidées en mai 2023. La Suisse souhaite cependant retrouver le statut de pays associé. L'exécution des mesures n'est donc pas appelée à durer.

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) met en œuvre les mesures en collaboration avec le Fonds national suisse (FNS), Innosuisse et d'autres partenaires. Il assure le financement direct des volets accessibles du programme et la surveillance. Le FNS et Innosuisse sont chargés des appels d'offres et de la surveillance des projets individuels soutenus en Suisse.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) procède à une évaluation du système global de l'exécution des mesures. Il constate que la conception et l'exécution des mesures sont adéquates et efficaces. Toutefois, l'horizon temporel incertain des mesures pèse sur les institutions.

### **La répartition des tâches est appropriée, les processus de sélection des projets et la surveillance fonctionnent**

L'organisation de l'exécution est appropriée, les expertises existantes sont mises à profit. En même temps, la répartition permet de réduire les mesures de manière rentable en cas de réassociation. Les champs d'activité des institutions exécutantes sont clairement délimités, ce qui laisse peu de possibilités de synergies. Seule l'évaluation des risques liés aux candidats pourrait faire l'objet de synergies dans le cadre d'un échange d'informations entre le SEFRI et les institutions partenaires.

Le CDF constate que les processus de sélection des projets et la surveillance fonctionnent. Les institutions sont conscientes des risques et prévoient des mesures pour les contrer.

### **Les mesures transitoires pèsent sur les institutions**

Dans la pratique, la mise en œuvre des mesures transitoires dans les institutions existantes est judicieuse, mais cela augmente leur charge de travail. Les tâches du SEFRI ont fondamentalement changé. Au FNS et chez Innosuisse, les mesures représentent une augmentation significative de la charge de travail. Au début, les charges réelles ne pouvaient être qu'estimées. Des effets secondaires tels que l'attribution aux cadres d'un grand nombre d'effectifs, de nombreuses heures supplémentaires et des changements fréquents de personnel en raison d'engagements à durée déterminée en sont la conséquence. Le CDF constate que les acteurs sont très conscients de la situation et prennent des mesures pour y remédier.

**Texte original en allemand**

# Querschnittsprüfung der Umsetzung der Schweizer Übergangsmassnahmen für Horizon Europe

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation,  
Schweizerischer Nationalfonds, Innosuisse

## Das Wesentliche in Kürze

---

Seit 2021 ist die Schweiz nicht mehr an das Rahmenprogramm der Europäischen Union (EU) für Forschung und Innovation assoziiert. Es handelt sich dabei um das umfangreichste Programm zur gemeinschaftlichen Wissenschafts- und Innovationsförderung der EU.

Mit dem Ende der Assoziierung ist die Teilnahme der Schweiz an rund einem Drittel aller Programmteile ausgeschlossen. Bei rund zwei Dritteln ist eine Schweizer Beteiligung weiterhin möglich, diese muss jedoch direkt vom Bund finanziert werden. Die Übergangsmassnahmen sollen die nicht zugänglichen Programmteile in nationalen Ausschreibungen abbilden und die entstandenen Lücken in der Forschungsförderung für die Schweiz schliessen. Für die Jahre 2021 und 2022 belief sich das Budget für die Übergangsmassnahmen auf rund 1,2 Milliarden Franken, im Mai 2023 wurden weitere Massnahmen in der Höhe von 625 Millionen Franken beschlossen. Die Schweiz ist jedoch um eine Wiederassoziiierung bestrebt. Der Vollzug ist damit nicht auf Dauer gestellt.

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) setzt die Massnahmen in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und Innosuisse sowie weiteren Partnern um. Es übernimmt die Direktfinanzierung der zugänglichen Programmteile und die Aufsicht. Der SNF und Innosuisse sind mit den Ausschreibungen und der Aufsicht über die in der Schweiz geförderten Einzelprojekte betraut.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nimmt eine Bewertung des Gesamtsystems des Massnahmenvollzugs vor. Sie stellt fest, dass der Aufbau und Vollzug der Massnahmen angemessen sind und funktionieren. Der unklare Zeithorizont der Massnahmen belastet jedoch die Institutionen.

### **Die Aufgabenteilung ist zweckmässig, die Projektauswahlprozesse und die Aufsicht funktionieren**

Die Organisation des Vollzugs ist zweckmässig, bestehende Expertisen werden entsprechend genutzt. Zugleich ermöglicht die Aufteilung ein kosteneffizientes Zurückfahren der Massnahmen im Falle einer erneuten Assoziierung. Die Aufgabenfelder der Vollzugsinstitutionen sind klar abgegrenzt, sodass wenig Synergiepotenzial besteht. Lediglich bei der Risikoeinschätzung zu den Antragsstellern könnten Synergien im Rahmen eines Informationsaustausches zwischen dem SBFI und seinen Partnerinstitutionen genutzt werden.

Die EFK stellt fest, dass die Projektauswahlprozesse und die Aufsicht funktionieren. Die Institutionen sind sich der Risiken bewusst und sehen Massnahmen vor.

## **Die Übergangsmassnahmen belasten die Organisationen**

Dass die Übergangsmassnahmen in der Praxis in bestehende Institutionen durchgeführt werden, ist sinnvoll, allerdings steigt ihre Belastung dadurch. Die Aufgaben des SBFI haben sich fundamental verändert. Für SNF und Innosuisse bedeuten die Massnahmen eine relevante Erweiterung des Arbeitsvolumens. Die tatsächlichen Aufwände konnten zu Beginn lediglich geschätzt werden. Dies führte zu Nebenwirkungen wie grossen Führungsspannen, hohen Überstundensaldi und häufigem Personalwechsel aufgrund von befristeten Anstellungen. Die EFK stellt hier fest, dass ein hohes Bewusstsein bei den Akteuren vorhanden ist und Massnahmen ergriffen werden, um dagegen zu steuern.

# Verifica trasversale concernente l'attuazione delle misure transitorie svizzere relative al programma Orizzonte Europa

Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione,  
Fondo nazionale svizzero, Innosuisse

## L'essenziale in breve

---

Dal 2021 la Svizzera non è più associata al programma quadro di ricerca e innovazione dell'Unione europea (UE). Si tratta del più ampio programma di promozione comunitaria della ricerca e dell'innovazione promosso dall'UE.

La fine dell'associazione comporta un'esclusione della Svizzera dalla partecipazione a circa un terzo di tutte le parti del programma. La Svizzera può continuare a partecipare ai restanti due terzi, ma ciò deve essere finanziato direttamente dalla Confederazione. Le misure transitorie mirano a riportare in bandi nazionali le parti del programma non accessibili e a colmare le lacune create per la Svizzera nella promozione dell'innovazione. Per il 2021 e il 2022 il budget destinato alle misure transitorie ammontava a circa 1,2 miliardi di franchi. A maggio del 2023 sono state decise ulteriori misure per un ammontare di 625 milioni di franchi. Tuttavia, la Svizzera si adopera per una riassociazione al programma. L'esecuzione di tali misure non è quindi da ritenere permanente.

La Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) attua le misure in collaborazione con il Fondo nazionale svizzero (FNS), Innosuisse e altri partner. Inoltre, si fa carico del finanziamento diretto delle parti di programma accessibili e assume un ruolo di vigilanza. L'FNS e Innosuisse sono incaricati di indire bandi e vigilare sui progetti individuali promossi in Svizzera.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) effettua una valutazione dell'intero sistema di esecuzione delle misure e constata che la loro struttura ed esecuzione sono adeguate e funzionanti. L'orizzonte temporale poco chiaro grava tuttavia sulle istituzioni.

### **La ripartizione dei compiti è opportuna, i processi di selezione dei progetti e la vigilanza funzionano**

L'organizzazione dell'esecuzione è adeguata, le perizie vengono sfruttate. La ripartizione dei compiti consente al contempo di ridurre le misure in modo economicamente vantaggioso nel caso in cui la Svizzera venga riassociata al programma. I settori di compiti delle istituzioni di esecuzione sono ripartiti in maniera chiara. Pertanto esiste un potenziale di sinergia ridotto. Alcune sinergie potrebbero essere sfruttate unicamente nella valutazione dei rischi connessi ai richiedenti nel quadro di uno scambio di informazioni tra la SEFRI e le sue istituzioni partner.

Il CDF constata che i processi di selezione dei progetti e la vigilanza funzionano. Le istituzioni sono consapevoli dei rischi e prevedono delle misure.



### **Le misure transitorie gravano sulle organizzazioni**

È ragionevole che, nella prassi, le misure transitorie vengano attuate dalle istituzioni esistenti. Ciò tuttavia fa aumentare il loro carico di lavoro. I compiti della SEFRI sono cambiati radicalmente e le misure comportano per l’FNS e Innosuisse un aumento di rilievo del carico di lavoro. All’inizio il carico effettivo poteva solamente essere stimato, il che provocava effetti secondari quali un grande numero di persone sotto responsabilità diretta, saldi elevati di ore supplementari e un alto tasso di avvicendamento del personale dovuto ad assunzioni a tempo determinato. Il CDF constata che gli attori possiedono un elevato livello di consapevolezza e adottano misure per tenere la situazione sotto controllo.

**Testo originale in tedesco**

# Horizontal audit of the implementation of the Swiss transitional measures for Horizon Europe

State Secretariat for Education, Research and Innovation, Swiss National Science Foundation, Innosuisse

## Key facts

---

Since 2021, Switzerland is no longer associated to the European Union (EU) framework programme for research and innovation. This is the EU's most comprehensive programme for the joint promotion of science and innovation.

The end of the association means that Switzerland is excluded from participating in around a third of all programme areas. Swiss participation is still possible in around two thirds of the programme, but this must be financed directly by the Confederation. The transitional measures are intended to cover the inaccessible areas of the programme in national calls for proposals and fill the resulting shortfalls in research funding for Switzerland. The budget for the transitional measures for 2021 and 2022 totalled around CHF 1.2 billion, and in May 2023 further measures amounting to CHF 625 million were agreed. However, Switzerland is working towards re-association and implementation is therefore not permanent.

The State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) is implementing the measures in collaboration with the Swiss National Science Foundation (SNSF) and Innosuisse, as well as other partners. It is responsible for the direct financing of the accessible areas of the programme and for supervision. The SNSF and Innosuisse are responsible for the calls for proposals and the supervision of the individual projects funded in Switzerland.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) evaluated the overall system for enforcing measures. It found that the structure and implementation of the measures are appropriate and effective. However, the unclear time horizon for the measures is a burden on the institutions.

### **Tasks are divided appropriately, and the project selection processes and supervision work well**

Implementation is organised appropriately and existing expertise is put to good use. At the same time, the division of tasks enables a cost-efficient scaling back of measures in the event of re-association. The areas of responsibility of the enforcement institutions are clearly delineated, so there is limited potential for synergies. The only area where synergies could be utilised is in the risk assessment of applicants within the framework of an exchange of information between SERI and its partner institutions.

The SFAO found that the project selection processes and supervision are working well. The institutions are aware of the risks and are putting measures in place.

### **The transitional measures are a burden on the organisations**

The fact that the transitional measures are implemented in practice in existing institutions makes sense, but this increases the burden on them. SERI's tasks have changed fundamentally. For the SNSF and Innosuisse, the measures mean a significant increase in the volume of work. At the beginning, the actual workload could only be estimated. This led to side

effects such as large management spans, high overtime figures and frequent staff turnover due to fixed-term appointments. The SFAO noted that the stakeholders are very aware of this and that measures are being taken to counteract this.

**Original text in German**

## Prise de position générale du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

Le SEFRI salue l'évaluation positive du CDF concernant la mise en œuvre des mesures transitoires de la Suisse pour Horizon Europe.

Les discussions avec les représentants du CDF ont été transparentes et constructives. Le SEFRI remercie ces derniers pour l'agréable collaboration dans le cadre de l'examen.

**Texte original en allemand**

## Prise de position générale du Fonds national suisse

Le Fonds national suisse (FNS) a pris connaissance du rapport du 14 novembre 2023 du Contrôle fédéral des finances (CDF) intitulé « Audit transversal de la mise en œuvre des mesures transitoires suisses relatives à Horizon Europe ». Il remercie le CDF pour l'audit effectué et la bonne collaboration durant l'inspection.

Le FNS est très satisfait que le CDF ait attesté de la bonne répartition des tâches et de l'exploitation pertinente des instruments et de l'expertise existants. Il se félicite tout particulièrement que les processus aient été jugés appropriés et corrects, et que la nature hautement compétitive de la procédure, permettant de sélectionner les meilleurs projets, ait été confirmée.

**Texte original en allemand**

## Prise de position générale d'Innosuisse

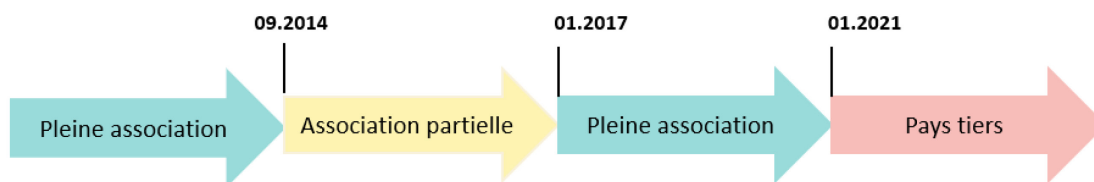
Innosuisse accueille favorablement le rapport du CDF « Audit transversal de la mise en œuvre des mesures transitoires suisses relatives à Horizon Europe » et ses résultats. L'agence approuve la recommandation relative à la mise en place d'échanges systématiques avec le Secrétariat d'État à la formation et le FNS au sujet de l'appréciation des risques liés aux candidats. Elle remercie chaleureusement le CDF pour son examen approfondi et les précieux résultats obtenus.

**Texte original en allemand**

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

La Suisse est considérée comme un pays tiers dans tous les volets du 9<sup>e</sup> programme-cadre de l'Union européenne (UE) pour la recherche et l'innovation (2021–2027) appelé « Horizon Europe ». Dans le souci de protéger son pôle de recherche, le Conseil fédéral veille à compenser les financements dont les candidats suisses sont privés. Une réassociation reste possible et fait d'ailleurs l'objet d'efforts diplomatiques au moment de l'audit. Dans le précédent programme-cadre (Horizon 2020), la Suisse a eu le statut de pays partiellement associé de 2014 à 2017. En effet, suite à l'acceptation de l'initiative sur l'immigration de masse en votation populaire le 9 février 2014, elle ne remplissait plus les conditions d'une pleine association. Les mesures décidées par le Conseil fédéral pour compenser les financements dont les chercheurs suisses étaient ainsi privés ont déjà fait l'objet d'un audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) en 2017.<sup>1</sup>



Graphique 1 : statuts successifs de la Suisse dans le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation au fil du temps (source : CDF).

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) est responsable du budget total de 1,85 milliard de francs alloué aux mesures transitoires pour la période 2021–2023. Innosuisse et le Fonds national suisse (FNS) organisent des appels à propositions pour les volets du programme devenus inaccessibles pour la Suisse et assurent la surveillance des projets ainsi subventionnés. Les dépenses correspondantes sont compensées par le SEFRI. Le contenu, le cadre et le moment des appels à propositions sont déterminés de manière à être aussi proches que possible de ceux de l'UE. Lorsque des partenaires suisses souhaitent s'associer à des collègues européens dans le cadre d'un projet collaboratif, le projet est évalué par l'UE. S'il est retenu, le SEFRI doit assurer le financement des chercheurs suisses. Il assure aussi la surveillance de ces projets.

La clé de répartition actuelle des subventions destinées à ces appels à propositions nationaux de remplacement découle de calculs qui prennent notamment en considération les financements alloués aux chercheurs suisses par l'UE lorsque la Suisse est pays associé, mais qui laissent de côté la concurrence européenne car elle est impossible à reproduire et que les mesures en question concernent uniquement la Suisse.

L'exécution des mesures transitoires a nécessité une élaboration très rapide car en 2020, la Suisse pensait réobtenir le statut de pays associé. Les mesures restent par ailleurs en suspens puisque la réassociation de la Suisse au programme-cadre est possible à tout

<sup>1</sup> Voir « Surveillance financière du financement national de remplacement d'Horizon 2020 » (n° d'audit 17655), consultable sur le site du CDF.

moment, avec à la clé la disparition soudaine d'une grande partie des tâches. Tous ces éléments influent sur l'exécution, qui n'est jamais envisagée à long terme. Les risques résident par conséquent dans la complexité de l'organisation de l'exécution (trois acteurs impliqués), dans le caractère temporaire des mesures et dans l'importance du budget total (1,85 milliard de francs pour la période 2021–2023).

## 1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit du CDF a pour but de déterminer si l'exécution est appropriée, efficace et conforme à la volonté du législateur. Il répond aux questions suivantes :

1. La répartition des tâches entre les différents acteurs est-elle appropriée, et les synergies sont-elles exploitées ?
2. La procédure de sélection des projets est-elle appropriée et correcte ?
3. La surveillance des financements accordés est-elle appropriée ?
4. Des effets secondaires indésirables ont-ils été constatés ?

## 1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été mené par Andrea Häuptli (cheffe de projet), Alexandre Bläuer et Alexandre Haederli du 10 avril au 14 septembre 2023, avec des interruptions, sous la supervision d'Emmanuel Sangra. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements postérieurs à l'audit.

## 1.4 Documentation et entretiens

Le SEFRI, Innosuisse et le FNS ont fourni les informations nécessaires au CDF de manière exhaustive et compétente. Les documents requis (et l'infrastructure nécessaire) ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

## 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 14 novembre 2023. Les personnes suivantes y ont participé : le responsable Organisations et programmes internationaux, le responsable Ressources, le responsable Finances OPI et un conseiller scientifique du côté du SEFRI ; le responsable Encouragement de la recherche, la responsable Projets et la responsable Audit, SCI et sécurité du côté du FNS ; le responsable Finances et exploitation et le responsable Finances et controlling du côté d'Innosuisse ainsi que le responsable du Centre de compétences, la responsable du domaine d'examen, la responsable de révision et un membre de l'équipe du côté du CDF.

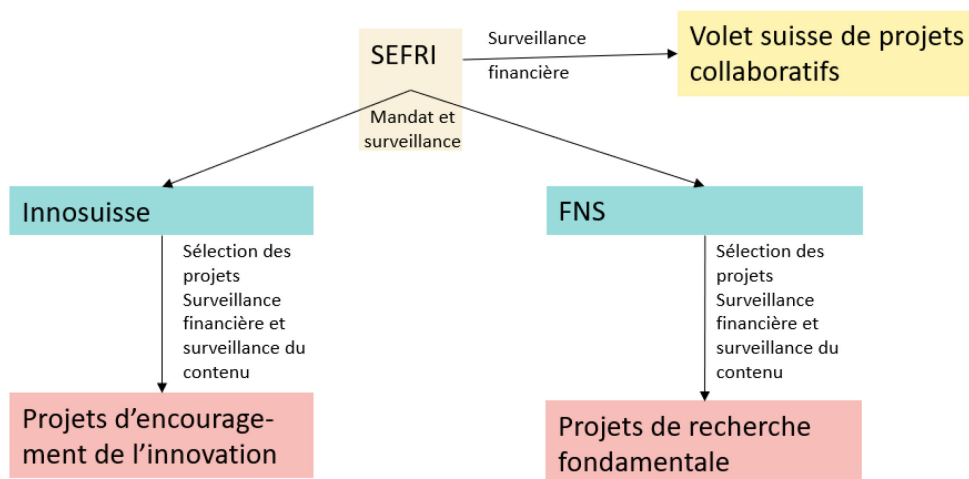
Le CDF remercie ses interlocuteurs pour leur coopération et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, ou plus exactement aux comités directeurs, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

## 2 La répartition des tâches est appropriée, l'analyse des risques présente un potentiel de synergies

La mise en œuvre des mesures transitoires est principalement répartie entre les trois institutions que sont le SEFRI, Innosuisse et le FNS.

Innosuisse et le FNS sont mandatés par le SEFRI pour organiser les appels à propositions et pour assurer la surveillance des projets subventionnés, ce qui correspond à l'essence de leurs activités : avant que l'association ne prenne fin, ils avaient déjà pour mission d'encourager les projets d'innovation (Innosuisse) et les projets de recherche fondamentale (le FNS) des chercheurs suisses. Les appels à propositions lancés dans le cadre des mesures transitoires reprennent le contenu et l'échéancier de ceux de l'UE. Cela explique que les mesures transitoires n'aient pas été intégrées aux instruments d'encouragement qui préexistaient à la fin de l'association. Au demeurant, les institutions sont libres de compléter les subventions avec des fonds propres ou d'intégrer leurs propres instruments d'encouragement aux mesures transitoires.



Graphique 2 : représentation schématique de la répartition des tâches (source : CDF).

Le SEFRI est responsable du budget global alloué aux mesures et de la surveillance financière générale des institutions mandatées pour organiser les appels à propositions et pour assurer la surveillance des projets subventionnés, Innosuisse et le FNS. Il assure aussi, depuis que l'association a pris fin, la surveillance financière du volet suisse des projets collaboratifs, qui incombait auparavant à l'UE. Pour ce faire, le SEFRI a recruté de nouveaux experts et formé des membres de son personnel à de nouvelles tâches. Les collaborateurs concernés – il s'agit notamment du personnel de la représentation des intérêts de la Suisse à Bruxelles – effectuaient auparavant les travaux découlant d'une association. Le SEFRI a ainsi l'assurance conserver l'expertise nécessaire en cas de nouvelle association.

Les trois institutions présentent des champs d'activité et des clients très différents. Il en va de même de leurs procédures de sélection et de leurs exigences en matière de surveillance s'agissant des appels à propositions : les appels d'Innosuisse visent en priorité les acteurs économiques, ceux du FNS les chercheurs de l'enseignement supérieur (instituts, hautes

écoles et universités). Étant donné que le SEFRI prend en charge la surveillance financière du volet suisse des projets de l'UE, il peut arriver qu'un même candidat fasse l'objet d'une appréciation des risques et au SEFRI et chez Innosuisse ou au FNS s'il participe à plusieurs appels à propositions. L'appréciation des risques sert à déterminer les contrôles nécessaires en fonction de l'instrument d'adjudication.

### **Appréciation**

La répartition des tâches est appropriée. Les instruments et l'expertise existants sont dûment exploités. Étant donné qu'une réassociation est possible à tout moment, cette répartition des tâches permet aussi un abandon financièrement indolore des mesures et la mise à exécution rapide des tâches liées à une association.

La délimitation claire des domaines de tâches ne laisse qu'un potentiel de synergies réduit. Ce potentiel existe pour l'appréciation des risques liés aux candidats. En effet, en l'état actuel des choses il est théoriquement possible qu'un même candidat fasse l'objet d'une appréciation des risques et au SEFRI, et chez Innosuisse et au FNS.

### **Recommandation 1 (priorité 2)**

Le CDF recommande au SEFRI de mettre en place des échanges systématiques avec le FNS et Innosuisse au sujet de l'appréciation des risques liés aux candidats afin d'exploiter les synergies qui existent dans ce domaine. Ces échanges d'expériences profiteront à tous les acteurs concernés.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position du SEFRI**

Le SEFRI invitera les organisations partenaires Innosuisse et FNS à un échange d'expériences. Il s'agira de présenter et de comparer les processus et les critères d'attribution des contributions et d'évaluation des risques. Les échanges directs entre les collaborateurs qui effectuent l'évaluation des risques concernant les requérants seront encouragés et ancrés dans les processus des institutions concernées, pour autant que cela soit possible du point de vue de la protection des données et que cela permette d'atteindre les objectifs visés. D'autres mesures seront en outre examinées afin de mieux exploiter les synergies lors de l'évaluation des risques.

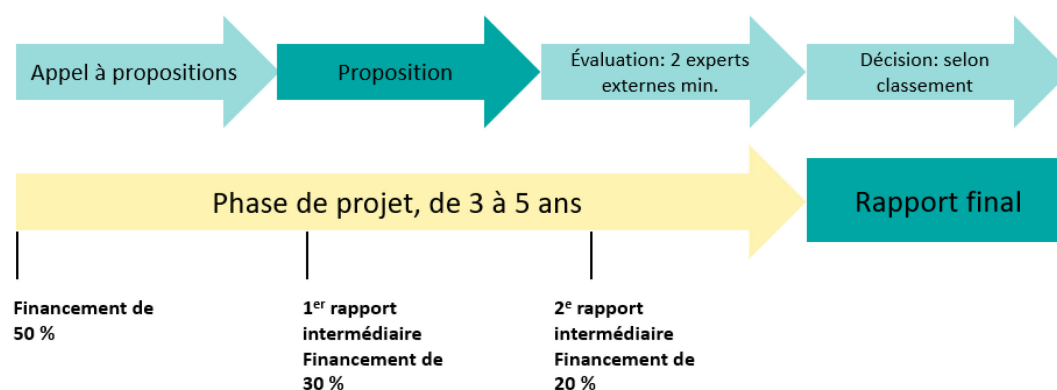
**Texte original en allemand**



### 3 La procédure de sélection des projets est appropriée et correcte, et permet de retenir les meilleures propositions.

La procédure de sélection des projets dans le cadre des mesures transitoires est du ressort d’Innosuisse et du FNS. L’UE se charge d’évaluer le contenu des projets suivis par le SEFRI. La procédure détaillée et les contrôles qui l’accompagnent sont adaptés à l’instrument d’encouragement concerné ou à son groupe-cible.

L’évaluation des projets et son déroulement varient d’un instrument à l’autre et suivent la logique suivante :



Graphique 3 : représentation schématique du déroulement de l’évaluation et de l’exécution des projets en cas de décision positive, toutes institutions confondues (source : CDF).

Les propositions sont examinées sur la forme et sur le fond. L’examen de la forme porte sur le respect des directives de présentation des propositions et sur les facteurs de risques spécifiques à l’instrument d’encouragement et à sa clientèle. L’examen du fond est réalisé par des experts externes à raison de deux experts au moins par proposition. La décision finale appartient à l’institution adjudicatrice. Les acteurs concernés jouissent donc d’une longue expérience dans ce domaine.

Au moment de l’audit, Innosuisse et le FNS prévoient d’adopter ou utilisent déjà de nouvelles applications informatiques, qui simplifient la gestion administrative et l’appréciation formelle des propositions. Innosuisse abandonne la gestion de projet manuelle dans Excel pour un outil informatique. Le FNS opère une conversion radicale en transférant ses procédures d’appel à propositions et d’adjudication vers un nouveau portail. Cela lui permet d’uniformiser la procédure dans une application unique et de réduire les vérifications chronophages auprès des candidats.

La procédure de sélection est très compétitive. La subvention est accordée aux meilleurs projets, et non à ceux qui ont obtenu une certaine note fixée à l’avance. Le taux de réussite des appels à propositions dépend par conséquent du nombre de propositions et du volume de subventions disponible. Un taux bas ne signifie pas qu’il y a peu d’adjudicataires, mais qu’il y a eu un grand nombre de propositions. Ce nombre a d’ailleurs été particulièrement élevé dans le cadre des mesures transitoires. Il y a deux explications possibles à cela : d’une

part les candidats connaissaient déjà la procédure et les institutions adjudicatrices, de l'autre la concurrence étant limitée à la Suisse, les candidats ont estimé qu'ils avaient plus de chances de réussir. Le CDF a du reste constaté que les institutions adjudicatrices jugent toujours excellente la qualité des propositions reçues, ce qui est souhaitable du point de vue de l'encouragement mais synonyme de lourdes charges pour l'exécution.

### **Appréciation**

Le CDF juge appropriées et correctes les procédures de sélection des projets des différents instruments d'encouragement. Les examens de la forme tiennent compte des risques et du rapport coût-utilité. La procédure est hautement compétitive, ce qui permet de sélectionner les meilleurs projets. Le CDF approuve par ailleurs l'adoption prévue tant chez Innosuisse qu'au FNS de nouvelles applications informatiques, qui permettront de réduire les erreurs et le coût des procédures.

## 4 La surveillance est appropriée

La surveillance des volets accessibles du programme Horizon Europe incombe au SEFRI. Il s'agit d'une surveillance purement financière du volet suisse des projets collaboratifs. La surveillance du contenu incombe à l'UE. Pour mener à bien cette tâche, le SEFRI a recruté des personnes présentant l'expertise nécessaire et formé ses propres collaborateurs. Le choix des propositions appartenant à l'UE, le SEFRI n'a aucune influence sur le nombre des projets à surveiller. Il prévoit par conséquent, si les projets se révèlent particulièrement nombreux, de procéder à une hiérarchisation des contrôles fondée sur les risques. Il prévoit aussi des contrôles sur le terrain. En tant que responsable du budget, le SEFRI assure par ailleurs la surveillance générale des institutions mandatées pour organiser les appels à propositions et pour assurer la surveillance des projets subventionnés, Innosuisse et le FNS.

Innosuisse et le FNS assurent non seulement la surveillance financière des projets mais aussi leur accompagnement sur le fond. Ils jouissent dans ce domaine d'une longue expérience puisqu'il s'agissait déjà de l'essence de leurs activités avant que l'association ne prenne fin. L'un et l'autre ont modifié leurs programmes de surveillance existants afin de couvrir les risques liés aux appels à propositions organisés dans le cadre des mesures transitoires.

Le CDF n'a pas pu inclure dans son examen de la surveillance la mesure transitoire « Swiss Accelerator » d'Innosuisse car la première tranche de financement de cet instrument d'encouragement n'a été versée qu'en avril 2023.

### Appréciation

Les institutions adjudicatrices mènent une surveillance appropriée, fondée sur les risques. La mise en place d'échanges systématiques sur l'appréciation des risques liés aux candidats (voir recommandation 1) permettra ici aussi d'exploiter des synergies dans la mesure où l'analyse des risques influe sur les contrôles nécessaires. Le CDF approuve l'intention du SEFRI d'effectuer des contrôles sur le terrain et de hiérarchiser les contrôles si le volume des projets devient très important. Cette appréciation correspond à celle qu'avait émise le CDF à l'issue de son audit de 2017.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ibid, n° d'audit 17655.

## 5 Les mesures transitoires pèsent sur le fonctionnement des institutions

La fin de l'association est survenue subitement, forçant les institutions à mettre rapidement en œuvre les mesures transitoires. Le SEFRI avait acquis une expérience dans ce domaine à l'époque de l'association partielle (2014–2016), mais les mesures transitoires liées au 9<sup>e</sup> programme-cadre et leur budget sont nettement plus importants.

Le SEFRI s'est vu attribuer de nouvelles tâches fondamentales, à savoir la gestion du budget total des mesures et le contrôle des institutions adjudicatrices, plus la surveillance financière des projets auxquels collaborent des chercheurs suisses. Pour accomplir ces tâches, il a formé une partie de son personnel et engagé des collaborateurs supplémentaires, mais pour une durée limitée.

Les mesures transitoires n'ont pas modifié l'essence des activités du FNS ni d'Innosuisse, l'un et l'autre étant spécialisés dans l'encouragement de la recherche et de l'innovation, mais elles ont nettement accru le volume des adjudications. Les deux institutions ont dû s'adapter à cette nouvelle échelle de fonctionnement. Elles ont toutes deux respecté le budget prévu tout en étant libres de s'organiser comme elles l'entendaient.

Les effets réels des appels à propositions n'ayant pas pu être déterminés avec précision au départ, les collaborateurs ont accumulé les heures supplémentaires et les cadres se sont retrouvés à la tête d'équipes très étendues. Les mesures transitoires ont généré un volume important de propositions par rapport aux appels nationaux antérieurs, surtout au FNS.

Instrument d'encouragement	Montant de la subvention y c. overhead en millions de francs	Demandes reçues	Demandes évaluées	Projets encouragés
SNSF Advanced Grants 2021	58	232	232	24
SNSF Starting Grants 2022	104 *	446	431	62
SNSF Consolidator Grants 2022	62,1	183	180	30
SNSF Swiss Postdoctoral Fellowship 2021	20,7	761	750	74

Graphique 4 : récapitulatif des subventions accordées (y c. overhead), des demandes évaluées et des projets encouragés au niveau du FNS dans le cadre des mesures transitoires liées au premier appel à propositions 2021/22 (source : [www.snf.ch](http://www.snf.ch)) ; \* dont 57,2 millions issus des mesures transitoires et 46,8 millions des fonds propres du FNS.

L'absence d'échéancier précis pour les mesures contraint à limiter la durée de certains postes. Il s'agit d'emplois « mixtes » : les collaborateurs concernés ne travaillent pas exclusivement pour les mesures transitoires, étant entendu que chaque appel à propositions présente des pics d'activité générant un volume de travail plus important. Ces postes à durée limitée et la possibilité réduite de les prolonger entraînent une augmentation des changements de poste et la nécessité de former régulièrement des nouveaux collaborateurs. Tout cela alourdit encore la charge du personnel existant.

Les institutions ont élaboré des plans précis de réduction des heures supplémentaires. Leurs services du personnel proposent en outre une assistance en matière de préservation et de promotion de la santé des travailleurs. Dans ce contexte, la qualité du travail fourni

reste élevée. Au moment de l'audit, seuls quelques recours avaient été déposés (état de mai 2023 : trois chez Innosuisse et trois au FNS). Tous portent sur l'appréciation des propositions sur le fond, et non sur l'exécution administrative de l'appréciation.

### **Appréciation**

Le CDF approuve les plans de réduction des heures supplémentaires et les offres spécifiques visant à promouvoir la santé du personnel. Étant donné que la Suisse souhaite conserver sa souplesse politique dans les négociations diplomatiques avec l'UE, il n'est pas possible de fixer un échéancier pour les mesures transitoires. Les institutions gèrent les effets négatifs de ces circonstances de manière appropriée.

## Annexe 1 : Bases légales

---

### Actes législatifs

---

Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; RS 420.1, état 1<sup>er</sup> juillet 2023)

---

Ordonnance du 20 janvier 2021 relative aux mesures concernant la participation de la Suisse aux programmes de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation (OM-PRI ; RS 420.126 ; état le 15 septembre 2022)

---

### Interventions parlementaires

---

22.3876 – Transparence sur les fonds utilisés et non utilisés du crédit d'engagement « paquet Horizon 2021-2027 », motion déposée le 30 juin 2022 par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national

---

22.1022 – Horizon Europe. Le budget alloué par le Parlement doit aller à la recherche et à l'innovation, question déposée le 11 mai 2022 par Fabien Fivaz, conseiller national

---

### Messages

---

20.052 – Message du 20 mai 2023 relatif au financement de la participation de la Suisse aux mesures de l'Union européenne dans le domaine de la recherche et de l'innovation pendant les années 2021 à 2027 (paquet Horizon 2021-2027), FF 2020 4713

---

## Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
FNS	Fonds national suisse
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
UE	Union européenne

### Hiérarchisation des recommandations

Le CDF hiérarchise ses recommandations en fonction des risques sous-jacents (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles), par exemple les projets non rentables, les infractions contre la légalité ou contre la régularité, l'engagement de la responsabilité ou les atteintes à la réputation. Ces risques sont évalués selon leurs effets et selon la probabilité de leur survenance. Cette évaluation se rapporte à l'objet de l'audit (évaluation relative) et non à la pertinence des risques pour l'administration fédérale dans son ensemble (évaluation absolue).