Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Postulat Laurent Thévoz / Didier Castella 2015-GC-60
Gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 19 mai 2015, les députés Laurent Thévoz et Didier Castella demandent au Conseil d'Etat d'analyser l'opportunité de disposer d'une stratégie cantonale pour le financement des hautes écoles. Face à la concurrence croissante au niveau national et international, la capacité des hautes écoles fribourgeoises à maintenir leur niveau de prestations dépend largement du financement cantonal. Ils prônent ainsi l'établissement d'une vision globale et de règles de jeu transparentes et équitables. En particulier, ils demandent au Conseil d'Etat d'évaluer les trois aspects suivants :

1. Evolution du budget cantonal consacré aux hautes écoles ces dernières décennies en termes absolus et relatifs.
2. Opportunité de créer « un espace » d'échange et de coordination entre les hautes écoles fribourgeoises et l'administration cantonale.
3. Nécessité de se doter d'une stratégie de financement des hautes écoles.

Ils souhaitent également une implication active des hautes écoles dans l'élaboration du rapport demandé.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La formation constitue l'atout principal du canton de Fribourg tant pour son positionnement au niveau national qu'en tant que moteur de son développement économique et sociétal. Les hautes écoles jouent à cet égard un rôle particulier car, en plus de constituer des établissements de formation, elles sont aussi des centres de recherche et elles offrent des prestations de conseil, de service et de formation continue. Ainsi, non seulement elles donnent aux jeunes du canton et d'ailleurs la possibilité d'acquérir des qualifications les préparant à relever les défis de la société de demain, mais elles travaillent aussi sur des thématiques très diverses contribuant à notre compréhension du monde et à l'essor de nouvelles approches scientifiques. La concentration importante des hautes écoles dans le canton de Fribourg est le gage de son dynamisme et lui permet de se projeter avec confiance dans l'avenir.

Pour remplir leurs multiples missions, les hautes écoles ont besoin d'un financement adéquat et le canton de Fribourg en tant que canton siège porte une responsabilité particulière à cet égard. Les contributions des autres cantons et de la Confédération complètent le financement de base auquel s'ajoutent encore différentes autres sources de financement dont la majorité liée à des projets spécifiques. Ainsi, pour le ménage cantonal, les hautes écoles ne constituent pas uniquement une dépense, mais elles sont également à l'origine d'importants flux financiers entrants. Comme il

existe une étroite dépendance entre ces recettes et les moyens mis à disposition des hautes écoles par le canton, une attention particulière doit être portée à cet aspect.

Le souci exprimé par les postulants de disposer d'une stratégie avec une vision globale du financement des hautes écoles cantonales et de son développement, ainsi que des enjeux et des priorités qui y sont liés paraît donc légitime. De nombreuses données financières existent et l'idée de les consolider, de les mettre en perspective, aussi au niveau intercantonal, et d'en titrer des renseignements en vue des décisions futures est pertinente. Un tel exercice doit veiller nécessairement à ne pas exacerber la concurrence entre les hautes écoles face aux moyens limités. Il convient aussi de noter que les comparaisons entre les différents types de hautes écoles sont limitées tant par les différences entre leurs missions et leurs modes de fonctionnement que par la situation spécifique de la HES-SO//FR qui fait partie d'une haute école intercantonale et est intégrée complétement dans le système financier de la HES-SO. Cette intégration influence aussi les procédures et les calendriers sur le plan cantonal.

En revanche, la création d'un « espace d'échange, d'information, de concertation et de collaboration » entre les hautes écoles ne semble pas indiquée et ceci pour plusieurs raisons. D'abord, l'objectif premier de la Conférence suisse des hautes écoles est d'assurer une coordination dans ce domaine entre la Confédération et les cantons en tant qu'autorités de tutelle des hautes écoles. Les compétences de cette conférence portent surtout sur un certain nombre de conditions-cadres. Le fait que cette conférence ait commencé ses travaux cette année seulement avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les hautes écoles (LEHE) ne donne pas le recul nécessaire pour en tirer des renseignements utiles. Le système est en train d'être modifié au niveau national, avec les dispositions financières de la LEHE qui n'entreront en vigueur qu'en 2017 et dont l'influence sur les budgets de nos hautes écoles n'est pas encore saisissable.

Ensuite, il n'est pas possible de confier à cet espace d'échange la tâche « d'assurer une allocation des ressources cantonales », car il s'agit de compétences dévolues au Conseil d'Etat et au Grand Conseil. En particulier, les nouvelles lois cantonales sur les hautes écoles qui sont entrées en vigueur au 1er janvier 2015 (sur l'Université et sur la HES-SO//FR) et dont une entrera en vigueur au 1er janvier 2016 (sur la HEP) fixent des procédés et des compétences pour l'établissement des enveloppes budgétaires de ces institutions. Là aussi, une certaine période sera nécessaire pour pouvoir évaluer le fonctionnement de ces nouvelles dispositions. Finalement, il serait contreproductif d'établir une nouvelle structure qui nécessiterait des ressources dédiées, surtout en une période de restrictions financières. Ceci dit, le fait que les hautes écoles soient attachées à deux directions cantonales nécessite évidement des échanges d'informations réguliers et une collaboration étroite entre les personnes concernées de ces deux directions.

Il faut aussi souligner que les collaborations entre les hautes écoles sont à encourager et peuvent aboutir à des synergies précieuses. De telles collaborations existent déjà dans plusieurs domaines et il s'en développe de nouvelles régulièrement. Pour être efficaces et apporter de réels avantages, elles doivent correspondre aux besoins concrets et tenir compte des différents profils de nos hautes écoles. En ce qui concerne la HES-SO//FR, son appartenance à la HES-SO implique qu'elle participe à des stratégies dépassant le cadre cantonal, ce qui, dans certaines circonstances, peut restreindre sa marge de manœuvre au niveau strictement cantonal.

La liste des critères que les postulants proposent pour les décisions d'allocation de ressources mérite d'être retenue et il convient d'analyser de quelle manière elle pourrait être prise en compte de manière adéquate. Plusieurs de ces critères sont d'ailleurs soit directement soit indirectement prévus par les lois cantonales concernant les hautes écoles.

Ainsi, le Conseil d'Etat reconnaît la pertinence d'une démarche visant à doter les autorités compétentes de notre canton de données, élaborées de concert entre l'administration cantonale et les hautes écoles et propres à fournir à l'Etat un instrument susceptible d'éclairer les choix à venir en matière de financement. Même s'il n'adhère pas à toutes les propositions formulées, il considère qu'une réflexion approfondie et une analyse des questions posées aboutissant à un rapport sont utiles.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose l'acceptation du postulat.

12 octobre 2015