

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2016-DAEC- 24	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (Application FRIAC) <i>Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Anwendung FRIAC)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Markus Bapst Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2016-DAEC- 240	Rapport <i>Bericht</i>	Des véhicules avec batterie électrique et pile à combustible à hydrogène pour le parc automobile de l'Etat (Postulat 2016-GC-107) (SUITE DIRECTE) <i>Elektrofahrzeuge mit Wasserstoff-Brennstoffzelle für den Fahrzeugpark des Staats (Postulat 2016-GC-107) (DIREKTE FOLGE)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2016-GC-46	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 138b Mesures d'économies 2014–2016) <i>Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Art. 138b Sparmassnahmen 2014-2016)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Olivier Suter Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e remplaçant-e / <i>Stv. Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2016-GC-52	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 48 al. 1) <i>Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Art. 48 Abs. 1)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	René Thomet Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
6.	2016-GC-57	Mandat <i>Auftrag</i>	Une réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à réussir ! <i>Für eine erfolgreiche Unternehmenssteuerreform III (USR III)!</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	René Thomet Solange Berset Xavier Ganiot Pierre-Alain Clément Raoul Girard Sabrina Fellmann Simon Bischof Benoît Piller Pierre Mauron Nicole Lehner-Gigon Auteur-e-s / <i>Urheber/-innen</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2016-GC-112	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	CIP "détection pénale" : rapport aux parlements pour l'année 2015 <i>IPK "Strafrechtlicher Freiheitsentzug": Bericht an die Parlamente für das Jahr 2015</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2016-DEE-2	Rapport <i>Bericht</i>	Encadrement des jeunes en difficulté majeure en vue de leur insertion professionnelle (Postulat 2015-GC-64) <i>Betreuung von Jugendlichen mit grossen Schwierigkeiten bei ihrer beruflichen Eingliederung (Postulat 2015-GC-64)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
9.	2016-DICS-51	Rapport <i>Bericht</i>	Gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg (Postulat 2015-GC-60) <i>Strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg (Postulat 2015-GC-60)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Message 2016-DAEC-24

28 novembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Celle-ci adapte la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1) à l'introduction d'une application pour la gestion de la procédure de permis de construire de manière électronique.

Le présent rapport se divise comme suit:

1. Application pour la gestion de la procédure de permis de construire	1
2. Consultation	2
3. Commentaire	3
4. Conséquences	5

1. Application pour la gestion de la procédure de permis de construire

Le présent projet de loi vise à créer les bases légales nécessaires pour l'introduction d'une nouvelle application pour la gestion électronique de la procédure de permis de construire.

L'application actuellement utilisée pour gérer les permis de construire au niveau cantonal peut difficilement être rendue accessible aux communes, aux requérants et aux mandataires.

Cette nouvelle application va permettre une informatisation complète, depuis l'élaboration du dossier par la requérante ou le requérant, ou par l'architecte, jusqu'à la délivrance du permis d'occuper. Ainsi, l'efficacité de traitement des dossiers de permis de construire pourra être améliorée et les parties prenantes pourront suivre l'évolution du traitement du dossier tout au long de la procédure.

L'introduction d'une application pour la gestion de la procédure de permis de construire s'inscrit dans le Défi n° 7: «Assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique» («Développer la cyberadministration comme outil de prestation de service», «Optimiser le fonctionnement de l'administration grâce aux outils informatiques») du programme gouvernemental de la législature 2012–2016 (chap. 10.2 et 10.5).

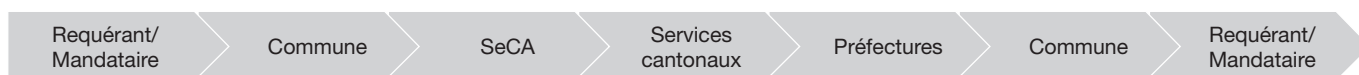
Suite à l'examen de diverses possibilités, l'Etat a fait l'acquisition de la solution neuchâteloise utilisée depuis plusieurs années déjà, et qui a fait ses preuves. Dans le canton de Neu-

châtel, les demandes de permis de construire ne peuvent plus être déposées que via l'application informatisée, et ce depuis le 1^{er} janvier 2016.

Cette application sera adaptée aux particularités fribourgeoises et deviendra ainsi l'application FRIAC (FRIBourg Autorisation de Construire) basée sur la solution CAMAC, utilisée à ce jour dans cinq cantons (Vaud, Tessin, Neuchâtel, Bâle-Campagne et Uri) et en cours d'introduction dans les cantons du Jura et de Fribourg. CAMAC est gérée par la communauté CAMAC suisse. Chaque canton membre devient copropriétaire de la solution et peut ainsi prendre part activement aux décisions relatives au développement du logiciel. Les coûts de développement et de maintenance sont répartis entre les membres de la communauté.

CAMAC est reconnue comme la solution de référence pour la gestion informatisée des demandes de permis de construire par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Le processus de gestion de permis de construire implique divers acteurs qui interagissent, communiquent et échangent des documents afin de constituer le dossier de permis de construire jusqu'à l'obtention du permis d'occuper.



Le fait que toutes les parties prenantes du processus utilisent le même outil présente les avantages suivants:

- > Optimisation de la durée de traitement (pas de délai postal ni de double saisie, traitement en parallèle des dossiers)
- > Transparence et traçabilité du dossier tout au long du processus
- > Amélioration de la qualité du dossier (règles de gestion dans la création électronique du dossier par le requérant, soutien lors du contrôle formel et matériel)
- > Cadre administratif, gestion harmonisée au sein du canton et des communes
- > Statistiques/outil de conduite global (canton, district, commune)
- > Historisation des informations relatives à chaque bâtiment, accès aux archives
- > Rentabilisation des coûts informatiques (développement de la solution, maintenance et évolution pris en charge par le canton)
- > Mise en valeur des informations collectées (échanges avec le Registre fédéral des bâtiments et logements, le portail cartographique, ...)
- > Réattribution/revalorisation des personnes (disparition de tâches sans valeur ajoutée).

Les avantages ci-dessus sont réduits, voire éliminés, si l'une des parties prenantes ne travaille pas avec le même outil. C'est pourquoi l'utilisation de l'application à introduire est rendue obligatoire pour le traitement des demandes de permis de construire pour toutes les parties prenantes du processus.

2. Consultation

Les principales parties prenantes ont été consultées avant l'élaboration du présent projet de loi déjà. La Conférence des préfets, les services cantonaux, les représentants des architectes et des mandataires, ainsi que le comité de l'Association des Communes Fribourgeoises, étaient tous favorables à l'imposition de l'outil pour toutes les parties prenantes du processus.

L'avant-projet modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC) a été envoyé en consultation publique de juin à août 2016. Un avant-projet de l'ordonnance modifiant le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (application FRIAC) faisait aussi partie intégrante du dossier de consultation. Plus de 60 participantes et participants à la procédure de consultation ont remis leurs prises de position jusqu'à la fin août. Pour l'essentiel, les nouvelles réglementations ont été favorablement accueillies. Les organisations consultées

voient dans les nouveautés une possibilité d'améliorer l'efficacité et la rapidité de traitement des demandes de permis de construire.

Les communes adoptent des positions différentes s'agissant de l'introduction de l'application pour les demandes en procédure simplifiée. Pour l'introduction de l'application, l'Association des Communes Fribourgeoises souhaite uniquement qu'une solution optimale soit trouvée en concertation avec les partenaires intéressés. Plusieurs communes estiment l'introduction de l'application disproportionnée pour la procédure simplifiée (Tafers, Plaffeien, Muntelier, St. Silvester). D'autres communes souhaitent une introduction échelonnée dans le temps pour cette procédure (Ueberstorf, Corbières). D'autres encore optent expressément pour une introduction simultanée de l'application pour toutes les procédures de demande de permis de construire (Düdingen, Fribourg).

L'article 178a proposé donne au Conseil d'Etat la marge de manœuvre nécessaire pour introduire ce nouveau système. Il est à prévoir qu'une introduction échelonnée dans le temps aura lieu afin de soumettre l'application à un test pratique d'une durée déterminée dans quelques communes pilotes. Mais il est pour l'heure clairement envisagé d'introduire simultanément l'application pour les procédures ordinaires et simplifiées. Ce procédé présente le grand avantage de permettre à toutes les personnes souhaitant présenter une demande de permis de construire d'utiliser les mêmes canaux. Il est aussi bien plus simple pour les communes de pouvoir consulter directement avec cette application les services cantonaux dans le cadre de procédures simplifiées.

Plusieurs participantes et participants à la procédure de consultation ont émis d'autres réserves au sujet de possibles investissements dans l'équipement informatique des communes et du canton.

On peut préciser à ce sujet que cette modification de loi, donc l'introduction du traitement informatisé des demandes de permis de construire, peut très bien avoir une incidence sur de futurs achats d'équipements informatiques. Il peut par exemple s'avérer judicieux d'équiper des postes de travail de plus grands écrans ou d'un second écran. L'intention n'est en revanche pas d'obliger toutes les communes à s'équiper d'appareils permettant la numérisation ou l'impression de plans en grand format. Il est généralement admis que la grande majorité des demandes de permis de construire sera déposée par des spécialistes dotés des moyens techniques nécessaires. Si les autorités administratives doivent néanmoins être aidées dans certains cas, elles peuvent simplement faire appel à des soumissionnaires privés pour la numérisation ou l'impression de documents en grand format. Les débours correspondants et les éventuels émoluments sont à la charge

des requérantes et des requérants. A cette fin, la commune devra adopter un règlement de portée générale, ou compléter son règlement sur les émoluments administratifs liés à la procédure de permis de construire.

La proportion des requérantes et requérants nécessitant une aide pour des demandes en procédure simplifiée (qui ne doivent pas être impérativement déposées par des personnes qualifiées au sens de l'art. 8 LATeC) sera légèrement supérieure suivant les circonstances. Les documents de ces demandes sont toutefois le plus souvent au format A4 ou A3. La numérisation ou l'impression de tels formats peut de nos jours être effectuée au moyen de simples appareils standard.

Plusieurs communes utilisent aujourd'hui déjà des applications informatiques pour le traitement des demandes de permis de construire. Quelques communes des districts du Lac et de la Singine affiliées au Rechen-Zentrum der Gemeinden Deutschfreiburgs (Centre de calcul des communes de la partie germanophone du canton de Fribourg) utilisent l'application DIALOG. FRIDATEC, Rhino et enaio sont aussi des produits employés sporadiquement. La demande d'une compatibilité de l'application FRIAC avec les solutions en place a été exprimée lors de la consultation.

L'application FRIAC permettra l'exportation de données (dans un format standard), que les communes pourront insérer dans leurs propres applications. Ainsi, un transfert de données efficace et fiable est assuré. Le développement d'une interface autorisant l'échange direct de données dans les deux sens est toutefois trop complexe sur le plan technique, et trop onéreux, et n'est donc pas envisagé. De plus cela pourrait avoir des impacts sur les délais de réalisation du projet.

Répondant au souhait maintes fois émis dans la procédure de consultation, des séances d'information, des aides sous forme de vidéos didactiques et la mise en place d'un service d'assistance («Helpdesk») sont prévus pour l'introduction de cette nouvelle application pour la gestion de la procédure de permis de construire.

3. Commentaire

3.1. Commentaire par article

Art. 135a (nouveau) Demandes

Actuellement, la LATeC ne comporte aucune disposition concernant la forme sous laquelle doit s'effectuer la procédure de permis de construire. Une base légale est nécessaire afin d'obliger les requérantes et les requérants ainsi que les autres personnes impliquées dans le processus à employer la forme électronique pour le dépôt et le traitement des demandes. En ajoutant deux articles à la section 1 du chapitre 9 de la LATeC, on introduit les bases de l'obligation de déposer et de traiter sous forme électronique les demandes de permis

de construire, de démolir ou d'implantation, respectivement les demandes préalables, ainsi que les plans et annexes nécessaires.

La disposition visée à l'alinéa 1 concerne les requérantes et les requérants. La demande de permis de construire, de démolir ou d'implantation, respectivement la demande préalable correspondante, ainsi que les plans et annexes nécessaires doivent être déposés sous forme électronique au moyen de l'application mise à disposition par le canton.

L'alinéa 2 concerne les autorités administratives au sens de l'article 2 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1). Ces instances ont l'obligation de traiter les demandes par voie électronique, à savoir en utilisant l'application mise à disposition par le canton. Par «autorités administratives», on entend notamment ici les préfets, les conseils communaux, les administrations communales, les organes de l'administration cantonale, les organes administratifs des corporations de droit public, les organes des établissements de droit public ainsi que les particuliers et les organes d'institutions privées pour autant qu'ils remplissent des tâches de droit public. Sur demande motivée, d'autres autorités et institutions ainsi que leurs organes peuvent être intégrés au processus de gestion électronique – par exemple un office fédéral ou une entreprise (p. ex. les CFF) qu'on consulte régulièrement à propos de demandes de permis de construire.

Le traitement électronique des requêtes comprend l'ensemble du processus, de la réception de la demande à l'attribution du permis d'occuper au sens de l'article 168 LATeC. Pour le moment, l'administration notifiera le permis de construire ainsi que tout autre décision au sens des articles 4 et 66 CPJA conformément à ce que prévoient les articles 34, 35 et 68 CPJA (format papier, «par la poste», «par publication»). Il est prévu de permettre l'envoi des décisions sous forme électronique lorsque l'Etat disposera des bases légales et des infrastructures techniques garantissant la reconnaissance de ce mode de procéder.

Toutefois, pour ce qui touche au traitement des demandes à proprement parler, l'administration procédera d'ores et déjà essentiellement par voie électronique (envoi des requêtes, examen des dossiers, remise des préavis, etc.). C'est là que réside le principal intérêt de la chose, à savoir une amélioration de l'efficacité du processus: les dossiers, qui circulaient jusqu'ici au format papier entre les différents services et organes, en nombre limité, se présenteront désormais sous forme électronique et seront donc consultables simultanément par tous les services sollicités.

L'article 135a al. 3 proposé octroie au Conseil d'Etat la compétence de déterminer, dans le règlement d'exécution, quelles options s'offrent aux requérantes et aux requérants pour accéder à une procédure de permis de construire, et selon

quel principe et à quelles conditions ils peuvent le faire. En outre, chacun doit pouvoir effectuer une demande de permis de construire même s'il ne possède pas les moyens ou les connaissances techniques nécessaires pour procéder par voie électronique. Dans l'avant-projet d'ordonnance modifiant le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC), il est prévu que la requérante ou le requérant – ou le ou la spécialiste mandaté-e – puisse demander à la commune, et subsidiairement au Service des constructions et de l'aménagement, la saisie électronique de la demande et des documents annexes. Vu qu'une très grande partie des requérantes et requérants sont représentés par un spécialiste, ce service ne sera probablement sollicité qu'à titre exceptionnel. Ce type de prestation est soumis à un émoluments. Le canton et les communes peuvent fixer les tarifs correspondants dans leurs règlements sur les émoluments. La perception d'un émoluments est justifiée puisqu'il arrive que la saisie électronique d'une requête puisse exiger plusieurs heures de travail; il n'y a d'ailleurs pas de raison que cette opération soit gratuite alors qu'elle est facturée lorsqu'elle est réalisée par les spécialistes mandatés d'ordinaire. Si la commune mandate un tiers pour la saisie, ces frais peuvent être mis à la charge du requérant.

L'article 135a al. 4 proposé prévoit que le Conseil d'Etat peut exiger dans le règlement d'exécution, dans le cadre du dépôt d'une requête, la remise d'un dossier papier, plans et annexes inclus, parallèlement à la version électronique. Dans une première phase, il est prévu d'imposer le dépôt d'un nombre déterminé de dossiers papiers venant s'ajouter à la demande par voie numérique. Lorsque la législation cantonale aura déterminé les moyens d'identification et d'authentification électroniques reconnus par l'Etat dans le cadre des procédures administratives et que les bases de l'archivage de documents numériques auront été posées, il faudra réexaminer la question de savoir s'il est pertinent de renoncer à la forme papier. Voilà pourquoi, en guise de solution transitoire, le dossier papier sera gardé en sus de son équivalent électronique. De cette manière, on pourra par exemple consulter les documents au format papier pendant l'enquête publique. De plus, le permis de construire lui-même ainsi que les éventuelles décisions y relatives devront être notifiés au format physique, conformément aux articles 34, 35, 66 et 68 CPJA. Le dossier contenant les plans, les annexes et les préavis devra accompagner le permis de construire, dont il fera ainsi partie intégrante. Pour le moment, il est donc opportun de garder le dossier papier en lui donnant force légale.

Il convient de noter que rien ne change quant au déroulement lui-même de la procédure de permis de construire. Ainsi, par exemple, la publication de l'enquête publique dans la Feuille officielle (versions papier et électronique) et via les autres canaux de communication choisis par la commune reste à l'ordre du jour. L'enquête a lieu dans les locaux de

l'administration communale, où chacun peut ainsi consulter les demandes de permis de construire. La possibilité de prendre connaissance du projet de construction sur Internet ou de se faire envoyer les documents par courriel n'est pas prévue pour l'instant. De même, les présentes modifications ne portent pas sur l'introduction éventuelle du droit d'opposition sous forme électronique.

Art. 135b (nouveau) Application pour la gestion de la procédure de permis de construire

Le traitement électronique des demandes nécessite une infrastructure. Ce nouvel article fixe la répartition des différentes tâches qui y sont liées ainsi que les sources de financement. L'Etat développe et entretient l'application informatique pour la gestion de la procédure de permis de construire. Il supporte les frais y relatifs (al. 1).

Les communes s'occupent d'acheter les appareils nécessaires et de les entretenir. Elles s'assurent également que les connexions nécessaires sont disponibles. Les frais qui en découlent et, le cas échéant, les travaux délégués à des tiers dans ce cadre sont à la charge des communes.

Art. 178a (nouveau) Introduction de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire

Cette disposition permet, en cas de besoin, une introduction par étapes de la procédure de permis de construire par voie électronique. D'autres cantons ont fait de bonnes expériences avec la mise en œuvre échelonnée. Il est pour l'instant prévu d'introduire l'application dans des «communes pilotes» choisies, au cours de l'été 2017. L'introduction de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire pour toutes les communes est prévue en automne 2017. L'application devra être utilisée pour le traitement de toutes les demandes de permis de construire (procédures ordinaires et simplifiées).

3.2. Les principales modifications du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC)

En rapport avec l'introduction des articles 135a et 135b dans la LATEC, certains éléments du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC, RSF 710.11) sont reformulés, en particulier les articles 88 («Demande préalable»), 89 («Dépôt de la demande de permis») et 98 al. 1 («Communication»). Un nouvel article est également prévu: l'article 89a (Saisie des documents). L'obligation de déposer des dossiers papiers est aussi définie en parallèle (art. 88 al. 3 et 89 al. 3 et 4). De plus, un point est clarifié dans l'article 98 al. 3 (nouveau): les

autorités administratives adressent leurs communications essentiellement par voie électronique. Les règles en vigueur concernant la notification des décisions (la délivrance d'un permis de construire, par exemple) demeurent toutefois réservées.

4. Conséquences

4.1. Conséquences financières et en personnel

A la fin du projet, une fois que l'application FRIAC sera en place, et afin de gérer la maintenance et le support informatiques, il sera nécessaire renforcer les ressources du Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) affectées à ces tâches. Il conviendra d'examiner si ces ressources complémentaires, évaluées à un EPT, peuvent être dégagées à l'interne. Ces estimations sont basées sur l'expérience du canton de Neuchâtel avec une extrapolation sur le nombre de dossiers de demande de permis de construire gérés dans le canton de Fribourg.

4.2. Autres conséquences

En matière de protection des données, c'est la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD, RSF 17.1) qui s'applique. La collecte de données en rapport avec les demandes de permis de construire est déjà déclarée (depuis 2007) auprès de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données.

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes.

La réduction de la consommation de papier peut avoir un effet positif sur le développement durable. L'introduction de cette application répond aux principes posés par la Constitution cantonale (Cst., RSF 10.1) (notamment transparence et services publics de qualité et de proximité, art. 52 Cst.; conditions cadres favorables pour l'économie, art. 57 Cst.; principe d'économie dans la gestion financière, art. 82 Cst.; organisation efficace de l'administration, art. 118 Cst.). Il ne soulève pas de difficulté s'agissant de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.



Botschaft 2016-DAEC-24

28. November 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Anwendung FRIAC)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG, SGF 710.1), mit der eine Informatikanwendung für die elektronische Durchführung des Baubewilligungsverfahrens eingeführt wird.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens	6
2. Vernehmlassung	7
3. Kommentar	8
4. Auswirkungen	10

1. Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, die für eine vollständige elektronische Durchführung der Baubewilligungsverfahren nötig sind.

Die Informatikanwendung, die gegenwärtig auf kantonaler Ebene für die Durchführung der Baubewilligungsverfahren benutzt wird, kann – wenn überhaupt – nur mit grössten Schwierigkeiten für die Gemeinden, Gesuchsteller und Planer zugänglich gemacht werden.

Die neue Informatikanwendung hingegen, die mit der Gesetzesänderung eingeführt werden soll, erlaubt eine vollständige Computerisierung des Baubewilligungsverfahrens – von der Ausarbeitung des Dossiers durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller, beziehungsweise die Architektin oder den Architekten bis zur Erteilung der Bezugsbewilligung. Damit können die Baubewilligungsdossiers effizienter behandelt werden. Zudem werden die verschiedenen Parteien über die Anwendung den Stand des Dossiers während des gesamten Verfahrens verfolgen können.

Die Einführung einer Anwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens erfolgt im Rahmen der Herausforderung 7 «Sicherstellung des Gleichgewichts der Kantonsfinanzen und Weiterführung der Modernisierung der Public Governance» (Teilziele «Entwicklung des E-Governments als Dienstleistungs-Instrument», «Verbesserung des Verwal-

tungsbetriebs mit Hilfe der Informatik») des Regierungsprogramms und Finanzplans für die Legislaturperiode 2012–2016 (Kap. 10.2 und 10.5).

Nach der Prüfung verschiedener Möglichkeiten wurde die Neuenburger Lösung, die schon seit mehreren Jahren eingesetzt wird und sich bewährt hat, vom Staat gekauft. Seit dem 1. Januar 2016 können Baubewilligungsgesuche im Kanton Neuenburg nur noch über die Informatikanwendung eingegeben werden.

Diese Anwendung wird an die Freiburger Eigenheiten angepasst werden. Sie wird so zur Anwendung FRIAC (FRIBourg Autorisation de Construire), basierend auf der Plattform CAMAC, die zurzeit von fünf Kantonen (Waadt, Tessin, Neuenburg, Basel-Landschaft und Uri) genutzt wird und demnächst in den Kantonen Jura und Freiburg eingeführt werden soll. CAMAC wird gemeinschaftlich von den Kantonen, die Mitglied von CAMAC suisse sind, entwickelt. Jeder teilnehmende Kanton ist Teilhaber der Plattform und kann sich aktiv an den Entscheiden zur Weiterentwicklung der Anwendung beteiligen. Die Kosten für die Entwicklung und den Unterhalt der Anwendung werden gemeinsam von den Mitgliedskantonen getragen.

CAMAC wird von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz als Referenz für die elektronische Durchführung der Baubewilligungsgesuche anerkannt.

Im Baubewilligungsverfahren sind verschiedene Akteure beteiligt, die interagieren, untereinander kommunizieren

und Dokumente austauschen, um das Bau-/Bezugsbewilligungsdossier zusammenzustellen.



Wenn alle Beteiligten dasselbe Instrument benutzen, ergeben sich folgende Vorteile:

- > kürzere Bearbeitungsdauer (kein Warten auf die Zustellung durch die Post, keine Mehrfacherfassung der Daten, parallele Behandlung der Dossiers);
- > Transparenz und Rückverfolgbarkeit während des gesamten Verfahrens;
- > bessere Qualität der Dossiers (Regeln für die Verwaltung bei der elektronischen Schaffung des Dossiers durch den Gesuchsteller, Unterstützung bei der formellen und materiellen Kontrolle des Dossiers);
- > administrativer Rahmen, harmonisiertes Management innerhalb der Kantons- und Gemeindeverwaltungen;
- > Statistiken, globales Führungsinstrument (auf Ebene von Kanton, Bezirk, Gemeinde);
- > Aufzeichnung der Daten zu jedem Gebäude, Zugang zu den Archiven;
- > effizientere Nutzung des Geldes, die der Staat für die Entwicklung, den Unterhalt und die Weiterentwicklung der Anwendung aus gibt;
- > einfachere Bereitstellung und Mehrfachnutzung der erfassten Daten (Austausch mit dem Eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister, Online-Karten des Kantons usw.);
- > neue/interessantere Aufgaben für die Angestellten (anstelle von Aufgaben ohne Wertschöpfung).

Wenn eine der beteiligten Parteien ein anderes Instrument nutzt, fallen die erwähnten Vorteile teilweise oder ganz weg. Daher wird die Verwendung der einzuführenden Anwendung für die Behandlung der Baubewilligungsgesuche für alle am Verfahren Beteiligten obligatorisch.

2. Vernehmlassung

Bereits vorgängig zur Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs wurden die hauptsächlich Beteiligten angehört. Die Oberamt männerkonferenz, die kantonalen Stellen, die Vertreter der Architektinnen und Architekten, der Planerinnen und Planer sowie der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbandes waren alle der Meinung, dass die Benutzung einer solchen Anwendung für alle am Verfahren Beteiligten vorzuschreiben ist.

Von Juni bis August 2016 wurde der Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Anwendung FRIAC) in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Ein Vorentwurf der Verordnung zur Änderung

des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (Anwendung FRIAC) war ebenfalls Bestandteil der Vernehmlassungsunterlagen. Über 60 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer haben bis Ende August ihre Stellungnahmen eingereicht. Grundsätzlich wurden die neuen Regelungen positiv aufgenommen. Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sehen in den Neuerungen eine Möglichkeit, die Baubewilligungsgesuche effizienter und schneller zu behandeln.

Bezüglich der Einführung der Anwendung für die Gesuche im vereinfachten Verfahren nehmen die Gemeinden unterschiedliche Positionen ein. Der Freiburger Gemeindeverband wünscht für die Einführung der Anwendung einzig, dass eine optimale Lösung unter Abstimmung mit den interessierten Partnern gefunden wird. Für einige Gemeinden ist die Einführung der Anwendung für die vereinfachten Verfahren unverhältnismässig (Tafers, Plaffeien, Muntelier, St. Silvester). Andere Gemeinden wiederum wünschen eine zeitlich versetzte Einführung für die vereinfachten Verfahren (Ueberstorf, Corbières). Ebenso gibt es Gemeinden, die sich ausdrücklich für eine gleichzeitige Einführung der Anwendung für sämtliche Baubewilligungsverfahren einsetzen (Düdingen, Freiburg).

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 178a erhält der Staatsrat den notwendigen Handlungsspielraum für die Einführung dieses neuen Systems. Es ist absehbar, dass eine zeitlich abgestufte Einführung stattfinden wird, um die Anwendung in einigen Pilotgemeinden während einer bestimmten Dauer einem Praxistest zu unterziehen. Im heutigen Zeitpunkt besteht jedoch klar die Absicht, die Anwendung zeitgleich sowohl für die ordentlichen wie auch die vereinfachten Verfahren einzuführen. Dieses Vorgehen hat den grossen Vorteil, dass so alle Personen, welche ein Baubewilligungsgesuch stellen wollen, dieselben Kanäle nutzen dürfen. Auch für die Gemeinden ist es um einiges einfacher, wenn sie im Rahmen von vereinfachten Verfahren die kantonalen Stellen direkt mittels der Anwendung konsultieren können.

Weitere Vorbehalte wurden von mehreren Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern bezüglich möglicher Investitionen in die Informatik ausrüstung bei Gemeinden und Kanton angebracht.

Diesbezüglich kann ausgeführt werden, dass diese Gesetzesänderung, beziehungsweise die Einführung der elektronischen Behandlung der Baubewilligungsgesuche, zukünftige Anschaffungen von Informatik ausrüstungen durchaus

beeinflussen kann. So kann es beispielsweise sinnvoll sein, Arbeitsplätze mit grösseren oder einem zweiten Bildschirm auszustatten. Es ist hingegen nicht die Absicht, dass sich sämtliche Gemeinden mit Geräten ausrüsten müssen, welche das Einscannen oder Ausdrucken von grossformatigen Plänen ermöglichen. Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die überwiegende Mehrheit der Baugesuche durch Fachpersonen eingegeben wird, die über die notwendigen technischen Mittel verfügen. Wenn die Verwaltungsbehörden dennoch in einzelnen Fällen eine Hilfestellung bieten müssen, so können sie ohne weiteres für das Einlesen oder Ausdrucken von grossformatigen Dokumenten auf private Anbieter zurückgreifen. Die entsprechenden Auslagen und allfällige Gebühren sind von den gesuchstellenden Personen zu tragen. Zu diesem Zweck erlässt die Gemeinde ein allgemeinverbindliches Reglement, bzw. ergänzt sie ihr Reglement über die Verwaltungsgebühren im Baubewilligungsverfahren.

Im Rahmen von Gesuchen im vereinfachten Verfahren (welche nicht zwingend durch befähigte Personen im Sinne von Art. 8 RPBG eingereicht werden müssen), wird unter Umständen der Anteil der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, welche eine Hilfestellung benötigen, etwas höher sein. Bei derartigen Gesuchen weisen die Dokumente jedoch in den meisten Fällen die Formate A4 oder A3 auf. Ein Einlesen, bzw. Ausdrucken in diesen Formaten ist heutzutage mit einfachen Standardgeräten möglich.

Aktuell nutzen bereits mehrere Gemeinden Informatikanwendungen zur Behandlung von Baubewilligungsgesuchen. So verwenden einige Gemeinden im See- und Sensebezirk, welche dem Rechen-Zentrum der Gemeinden Deutschfreiburgs angeschlossen sind, die Anwendung DIALOG. Auch FRIDATEC, Rhino und enaio sind Produkte, welche einzeln verwendet werden. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde der Wunsch geäussert, dass die Anwendung FRIAC kompatibel zu den bestehenden Lösungen ausgestaltet wird.

Die Anwendung FRIAC wird den Export von Daten (in einem Standard-Format) erlauben, welche die Gemeinden in ihren eigenen Anwendungen einfügen können. Somit ist die effiziente und zuverlässige Datenübertragung sichergestellt. Die Entwicklung einer Schnittstelle, welche den direkten Austausch von Daten in beide Richtungen erlaubt, ist jedoch technisch und finanziell zu aufwändig und daher nicht vorgesehen. Zudem könnte dies Auswirkungen auf die Fristen für die Einführung haben.

Entsprechend dem in der Vernehmlassung mehrfach vorgebrachten Wunsch sind für die Einführung dieser neuen Anwendung für die Durchführung der Baubewilligungsverfahren Informationsveranstaltungen, Hilfestellungen in Form von Lern-Videos und auch die Einrichtung eines «Helpdesk» vorgesehen.

3. Kommentar

3.1. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 135a (neu) Gesuche

Aktuell ist im RPBG keine Regelung betreffend die Form der Baubewilligung enthalten. Um die gesuchstellenden Personen und weiteren Beteiligten im Baubewilligungsverfahren zu verpflichten, für die Eingabe und Behandlung der Baubewilligungsgesuche die elektronische Form zu nutzen, ist eine gesetzliche Grundlage nötig. Mit der Ergänzung des 9. Kapitels, 1. Abschnitt des RPBG um zwei Artikel wird die Grundlage für die Pflicht zur Einreichung und Behandlung der Vorprüfungs-, Baubewilligungs-, Abbruchbewilligungs- und Standortbewilligungsgesuche mit den notwendigen Plänen und Unterlagen in elektronischer Form geschaffen.

Die Bestimmung in Absatz 1 richtet sich an die gesuchstellenden Personen. Das Bau-, Abbruch- oder Standortbewilligungsgesuch, bzw. ein entsprechendes Vorprüfungsgesuch, ist mit den Plänen und weiteren notwendigen Unterlagen mittels der durch den Kanton vorgegebenen Anwendung in elektronischer Form einzureichen.

Absatz 2 betrifft die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1). Diese haben die Verpflichtung, die Gesuche mittels der durch den Kanton vorgegebenen Anwendung in elektronischer Form zu behandeln. Unter die Verwaltungsbehörden in diesem Sinne fallen beispielsweise die Oberamtspersonen, die Gemeinderäte, die Verwaltungsstellen der Gemeinden, die Dienststellen der kantonalen Verwaltung, die Verwaltungsstellen der weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Weitere Behörden und Institutionen, bzw. deren Organe können auf begründetes Gesuch hin in den elektronischen Prozess integriert werden. Dabei kann es sich beispielsweise um ein Bundesamt oder ein Unternehmen (SBB) handeln, welche regelmässig zu Baubewilligungsgesuchen konsultiert werden.

Die elektronische Behandlung der Gesuche umfasst das Verfahren ab dem Eingang des Gesuchs bis zur Erteilung der Bezugsbewilligung im Sinne von Artikel 168 RPBG. Die Baubewilligung und allfällige weitere Entscheide, die als Verfügung im Sinne von Artikel 4 und 66 VRG zu betrachten sind, werden vorläufig noch in der in den Artikeln 34, 35 und 68 VRG vorgesehenen Art eröffnet (in Papierform, per Post oder Publikation). Es ist vorgesehen, in Zukunft auch Verfügungen auf elektronischem Weg zu eröffnen. Dies wird möglich sein, sobald die kantonalen gesetzlichen Vorschriften und die technische Infrastruktur diese Verfahrensart erlauben wird.

Die eigentliche Behandlung der Gesuche innerhalb der Verwaltung (Zustellung der Dossiers, Prüfung des Dossiers, Abgabe Gutachten etc.) wird jedoch grundsätzlich auf elektronischem Weg erfolgen. Darin liegt denn auch der hauptsächlichste Gewinn an Effizienz: Es muss nicht mehr eine beschränkte Anzahl Dossiers in Papierform zwischen den verschiedenen Ämtern zirkulieren, sondern sämtlichen zu konsultierenden Ämtern kann gleichzeitig Zugang zum elektronischen Dossier gewährt werden.

Der vorgeschlagene Artikel 135a Absatz 3 gibt dem Staatsrat die Kompetenz, im Ausführungsreglement den Grundsatz und die Bedingungen vorzusehen, um den gesuchstellenden Personen den Zugang zum Baubewilligungsverfahren auch auf andere Weise zu ermöglichen. Es muss weiterhin möglich sein, Baubewilligungsgesuche einzureichen, auch wenn die gesuchstellende Person die technischen Möglichkeiten oder Kenntnisse für eine Einreichung auf elektronischem Weg nicht hat. Im Verordnungsentwurf zur Änderung des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) ist vorgesehen, dass sich die gesuchstellende Person, beziehungsweise deren beauftragte Fachperson, an die Gemeinde und subsidiär an das Bau- und Raumplanungsamt wenden kann, um die elektronische Erfassung des Gesuchs und der Unterlagen vornehmen zu lassen. Aufgrund der Tatsache, dass ein sehr grosser Anteil der Baugesuchstellerinnen und -steller durch eine Fachperson vertreten wird, ist zu erwarten, dass diese Dienstleistung nur ausnahmsweise in Anspruch genommen werden wird. Diese Dienstleistung ist grundsätzlich gebührenpflichtig. Der Kanton und die Gemeinden können diesbezüglich in ihren Gebührenreglementen die entsprechenden Tarife festlegen. Die Erhebung einer Gebühr ist gerechtfertigt, da die elektronische Erfassung eines Gesuchs mehrere Stunden Arbeit bedingen kann; auch gibt es keinen Grund, dass diese Dienstleistung unentgeltlich sein sollte, wenn üblicherweise diese Arbeit durch die beauftragte Fachperson vorgenommen und auch in Rechnung gestellt wird. Wenn die Gemeinde diese Aufgabe durch Dritte ausführen lässt, kann sie diese Auslagen dem Baugesuchsteller auferlegen.

Der vorgeschlagene Artikel 135a Absatz 4 bestimmt, dass der Staatsrat im Ausführungsreglement vorsehen kann, dass für die Einreichung des Gesuchs, parallel zur elektronischen Form, auch ein Dossier mit den Plänen und Unterlagen in Papierform abgegeben werden muss. In einer ersten Phase ist vorgesehen, nebst der elektronischen Einreichung des Gesuchs auch eine bestimmte Anzahl von Dossiers in Papierform zu verlangen. Sobald die kantonalen gesetzlichen Vorschriften bezüglich den Anforderungen an die Identifikation und Beglaubigung im Rahmen von Verwaltungsverfahren und die Grundlagen für die Archivierung von elektronischen Dokumenten vorliegen, wird der Verzicht auf die Papierform erneut zu prüfen sein. Daher wird im Sinne einer Übergangslösung das Dossier in Papierform parallel zum elektro-

nischen Dossier beibehalten. So können beispielsweise während der öffentlichen Auflage eines Baubewilligungsgesuchs die Unterlagen in Papierform konsultiert werden. Auch wird die eigentliche Baubewilligung (und mögliche weitere Verfügungen) gestützt auf die Artikel 34, 35, 66 und 68 VRG weiterhin in Papierform zuzustellen sein. Mit der Baubewilligung ist auch das Dossier mit den Plänen, Unterlagen und Gutachten zuzustellen. Das Dossier wird somit zu einem integrierten Bestandteil der Baubewilligung. Daher ist es im Moment sinnvoll, das Dossier in Papierform beizubehalten und diesem die Rechtskraft zuzugestehen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich am eigentlichen Ablauf des Baubewilligungsverfahrens nichts ändert. So erfolgt beispielsweise die Publikation der öffentlichen Auflage nach wie vor im Amtsblatt (in Papierform und in der elektronischen Ausgabe) und den weiteren durch die Gemeinde gewählten Kommunikationskanälen. Die öffentliche Auflage (und somit die Einsichtnahme in ein Baubewilligungsgesuch) findet weiterhin auf der Gemeindeverwaltung statt. Eine Konsultation des Bauvorhabens per Internet oder durch eine Zustellung der Unterlagen auf elektronischem Weg ist aktuell nicht vorgesehen. Ebenso wenig ist die mögliche Einführung einer Einsprachemöglichkeit auf elektronischem Weg Gegenstand der vorliegenden Änderungen.

Art. 135b (neu) Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Mit dieser Bestimmung werden die Aufgabenteilung und die Finanzierung im Bereich der für die elektronische Behandlung der Baubewilligungsgesuche notwendigen Infrastruktur festgelegt. Dabei ist vorgesehen, dass der Staat die notwendige Anwendung entwickelt und unterhält. Die diesbezüglichen Kosten werden durch den Staat getragen (Abs. 1).

Die Anschaffung der notwendigen Geräte, deren Unterhalt sowie die Sicherstellung der notwendigen Verbindungen liegt im Aufgabenbereich der Gemeinde. Die diesbezüglichen Kosten sowie allfällige Arbeiten, welche die Gemeinde in diesem Zusammenhang an Dritte delegiert, gehen zu Lasten der Gemeinde.

Art. 178a (neu) Einführung der Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Diese Bestimmung erlaubt nötigenfalls eine gestaffelte Einführung des elektronischen Baubewilligungsverfahrens. In andern Kantonen wurden mit einer gestaffelten Einführung gute Erfahrungen gemacht. Aktuell ist vorgesehen, im Sommer 2017 die Anwendung in ausgewählten «Pilotgemeinden» einzuführen. Die Einführung der Anwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens für alle Gemeinden ist für Herbst 2017 vorgesehen. Die Informatikanwendung

wird für die Behandlung sämtlicher Baubewilligungsgesuche zu benutzen sein (ordentliches und vereinfachtes Verfahren).

rung, Art. 82 KV; sowie zweckmässige Organisation der Verwaltung, Art. 118 KV). Der Entwurf steht im Einklang mit dem Bundesrecht und ist eurokompatibel.

3.2. Die hauptsächlichsten Anpassungen des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR)

Im Zusammenhang mit der Einfügung von Artikel 135a und 135b ins RPBG werden im Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11) insbesondere die Artikel 88 (Vorprüfungsgesuch), 89 (Hinterlegung des Baugesuchs) und 98 Abs. 1 (Mitteilung) neu formuliert sowie ein neuer Artikel 89a (Erfassung der Unterlagen) eingefügt. Auch ist die Pflicht zur parallelen Einreichung von Dossiers in Papierform (art. 88 al. 3 et 89 al. 3 et 4) festgehalten. Zudem wird mit Artikel 98 Abs. 3 (neu) klargestellt, dass Mitteilungen der Verwaltungsbehörden grundsätzlich auf elektronischem Weg erfolgen. Die aktuell geltenden Regeln betreffend die Eröffnung von Verfügungen (zum Beispiel die Baubewilligung) bleiben jedoch vorbehalten.

4. Auswirkungen

4.1. Finanzielle und personelle Folgen

Nach Abschluss des Projekts und wenn die Anwendung FRIAC in Betrieb ist, werden beim Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) zusätzliche Ressourcen für den Unterhalt der Anwendung und die Unterstützung der Anwender nötig sein. Noch bleibt abzuklären, ob diese zusätzlichen Ressourcen, die mit 1 VZÄ veranschlagt werden, intern freigegeben werden können. Diese Einschätzung des Bedarfs stützt sich auf die Erfahrung im Kanton Neuenburg und berücksichtigt die Zahl der Baubewilligungsdossiers, die im Kanton Freiburg behandelt werden.

4.2. Weitere Folgen

In Bezug auf den Datenschutz ist das Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG, SGF 17.1) anwendbar. Die Datensammlung betreffend die Baubewilligungsgesuche ist bei der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz bereits angemeldet (seit 2007).

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Die Reduktion des Papierverbrauchs kann einen positiven Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung haben. Die Einführung dieser Informatikanwendung entspricht den Grundsätzen, die in der Kantonsverfassung (KV, SGF 10.1) verankert sind (namentlich Transparenz beim staatlichen Handeln sowie hochwertige und bürgernahe Dienststellen, Art. 52 KV; günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, Art. 57 KV; Wirtschaftlichkeit bei der Haushaltfüh-

Loi

du

modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

(application FRIAC)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2016-DAEC-24 du Conseil d'Etat du 28 novembre 2016;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1) est modifiée comme il suit:

Art. 135a (nouveau) Demandes

¹ La demande de permis de construire, de démolir ou d'implantation, ainsi que la demande préalable, avec les plans et les annexes est adressée à l'autorité compétente au moyen de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire mise à disposition par l'Etat.

² Les autorités administratives ont l'obligation de traiter ces demandes au moyen de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire. Sur demande motivée, d'autres autorités ou organes intéressés peuvent être autorisés à utiliser l'application.

³ Le Conseil d'Etat détermine les conditions auxquelles une autorité administrative effectue, exceptionnellement et contre émoluments, la saisie et la numérisation de la demande de permis de construire en lieu et place du requérant ou de la requérante.

⁴ Le Conseil d'Etat peut exiger le dépôt de dossiers papier en nombre suffisant.

Gesetz

vom

zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

(Anwendung FRIAC)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2016-DAEC-24 des Staatsrats vom 28. November 2016;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1) wird wie folgt geändert:

Art. 135a (neu) Gesuche

¹ Das Gesuch um eine Bau-, Abbruch- oder Standortbewilligung beziehungsweise das Vorprüfungsgesuch wird zusammen mit den Plänen und Anhängen mit der durch den Staat zur Verfügung gestellten Informatikanwendung für das Baubewilligungsverfahren bei der zuständigen Behörde eingereicht.

² Die Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, diese Gesuche mit der Informatikanwendung für das Baubewilligungsverfahren zu behandeln. Auf begründetes Gesuch können weitere Behörden und Organe ermächtigt werden, die Anwendung zu benutzen.

³ Der Staatsrat legt die Bedingungen fest, unter denen eine Verwaltungsbehörde ausnahmsweise und gegen Gebühr das Gesuch anstelle der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers elektronisch erfasst.

⁴ Der Staatsrat kann die Einreichung von Unterlagen in Papierform in genügender Anzahl fordern.

Art. 135b (nouveau) Application pour la gestion de la procédure de permis de construire

¹ L'Etat crée et exploite l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire en tenant compte des besoins des personnes et autorités intervenant dans une procédure. Il supporte les frais y relatifs.

² Les communes supportent leurs frais d'équipement et de connexion, ainsi que d'éventuels travaux qu'elles délèguent à des tiers.

Art. 178a (nouveau) Introduction de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire

La Direction peut mettre en œuvre l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire par étapes.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 135b (neu) Informatikanwendung für das Baubewilligungsverfahren

¹ Der Staat entwickelt und betreibt eine Anwendung für das Baubewilligungsverfahren; dabei berücksichtigt er die Bedürfnisse der Personen und Behörden, die im Verfahren mitwirken. Er trägt die entsprechenden Kosten.

² Die Gemeinden tragen ihre Ausrüstungs- und Verbindungskosten sowie allfällige Kosten für Arbeiten, die sie an Dritte delegieren.

Art. 178a (neu) Einführung der Informatikanwendung für das Baubewilligungsverfahren

Die Direktion kann die Anwendung für das Baubewilligungsverfahren in Etappen einführen.

Art. 2

¹ Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2016-DAEC-24

Projet de loi
Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et
les constructions (application FRIAC)

Propositions de la commission ordinaire CO-2016-125

Présidence : Markus Bapst

Membres : Didier Castella, François Genoud-Braillard, Ueli Johner-
Etter, Bruno Marmier, Bertrand Morel, Benoît Piller, Nadia Savary-
Moser, Ruedi Schläfli, Julia Senti, Thierry Steiert

Entrée en matière

A l'unanimité des membres présents (un membre absent), la
commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce
projet de loi.

Proposition acceptée (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de
loi comme suit :

Art. 1

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) est
modifiée comme suit :

Art. 135a (nouveau) al. 5 (nouveau)

^{5 (nouveau)} Les citoyens et citoyennes ont la possibilité d'accéder à distance
aux dossiers électroniques d'enquête publique.

Anhang

GROSSER RAT

2016-DAEC-24

Gesetzesentwurf
Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Anwendung
FRIAC)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-125

Präsidium: Markus Bapst

Mitglieder: Didier Castella, François Genoud-Braillard, Ueli Johner-
Etter, Bruno Marmier, Bertrand Morel, Benoît Piller, Nadia Savary-
Moser, Ruedi Schläfli, Julia Senti, Thierry Steiert

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller
anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war abwesend), auf diesen
Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommener Antrag (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen
Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1

Das Raumplanungs- und Baugesetz (RPG) wird wie folgt geändert:

Art. 135a (neu) Abs. 5 (neu)

A1 ^{5 (neu)} Die Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, über eine
Fernverbindung auf die elektronischen Unterlagen für die öffentliche
Auflage zuzugreifen.

Vote final

A l'unanimité des membres présents (un membre absent), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Résultat du vote

La proposition suivante a été mise aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité des membres présents (un membre absent).

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war abwesend), diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abstimmungsergebnis

Die Kommission hat über folgenden Antrag abgestimmt:

Erste Lesung

A1	Antrag A1 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war abwesend).
CE	

Le 25 janvier 2017

Den 25. Januar 2017



Rapport 2016-DAEC-240

28 novembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2016-GC-107 David Bonny/René Thomet – Des véhicules avec batterie électrique et pile à combustible à hydrogène pour le parc automobile de l'Etat

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 8 septembre 2016, les députés David Bonny et René Thomet demandent au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier de plus près l'achat de véhicules hybrides avec une batterie électrique et une pile à combustible à hydrogène comme prolongateur d'autonomie, tels qu'ils sont développés par la société Swiss Hydrogen SA, implantée dans le parc technologique BlueFactory. Ils demandent également que le Conseil d'Etat étudie l'opportunité d'intégrer ce type de véhicules dans son parc automobile.

Dans le cadre de sa stratégie Développement durable, le Conseil d'Etat a exprimé sa volonté d'intégrer des critères de durabilité dans ses achats de fournitures. C'est pourquoi il a édicté le 21 juin 2016 une directive relative à l'achat des véhicules de l'Etat, qui vise à favoriser des véhicules présentant un profil environnemental favorable. Cette directive relève dans les alinéas 3 et 4 de l'article 2 que le recours à des types de motorisation alternatifs, tels les véhicules hybrides, électriques ou à gaz, peut être justifié selon les besoins et que lors du choix du type de motorisation, les unités administratives tiennent compte des coûts d'achat et d'utilisation du véhicule.

2. Évaluation de l'offre de Swiss Hydrogen SA

La société Swiss Hydrogen SA développe des piles à combustible qui fonctionnent à l'hydrogène et qui peuvent être intégrées dans des véhicules électriques existants. L'objectif de cette société est de prolonger l'autonomie de ces véhicules en triplant leur énergie grâce aux piles. Aujourd'hui, Swiss Hydrogen SA propose, en partenariat avec le groupe Renault, un équipement de la Kangoo Z.E. (Z.E. = Zéro Emission) avec des piles à combustible. Le prix pour l'équipement d'une Renault Kangoo Z.E. avec un «Fuel Cell Range Extender» s'élève à 42 000 francs, respectivement à 39 000 francs pièce pour l'équipement de 5 véhicules et à 37 000 francs pièce pour l'équipement de 10 véhicules. La société informe qu'à partir de l'équipement de 10 unités, il est possible d'obtenir une subvention de l'Office fédéral de l'énergie à hauteur de 5000 à 10 000 francs par véhicule. La station de remplissage d'hydrogène de Swiss Hydrogen SA sera à disposition pour

ces véhicules équipés dès qu'elle sera installée à BlueFactory à Fribourg, ce qui est prévu pour fin 2016.

Le Conseil d'Etat salue l'implantation de Swiss Hydrogen SA dans le canton de Fribourg et apprécie le potentiel qu'offre un tel équipement, qui permet de prolonger considérablement l'autonomie de véhicules n'émettant aucun polluant atmosphérique ni gaz à effet de serre durant leur conduite. Il relève cependant que l'achat d'un tel équipement va de pair avec celui d'une Renault Kangoo Z.E. 100% électrique, qui vaut selon catalogue 25 000 à 29 000 francs. Les coûts totaux d'un véhicule électrique équipé d'une pile à combustible à hydrogène se monteraient donc à environ 69 000 francs.

L'Etat de Fribourg a une gestion de son parc de véhicules décentralisée. C'est-à-dire que chaque unité administrative achète et gère sa flotte de manière indépendante, sous réserve du processus budgétaire.

3. Conclusion

En conclusion, et conformément à sa directive relative à l'achat des véhicules de l'Etat qui permet le recours à des motorisations alternatives, le Conseil d'Etat est prêt:

- > à informer ses unités administratives au sujet des piles à combustible de Swiss Hydrogen SA;
- > à leur recommander l'achat d'un véhicule électrique équipé d'une pile à combustible à hydrogène
- > à adapter, si nécessaire, la directive applicable.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.



Bericht 2016-DAEC-240

28. November 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2016-GC-107 David Bonny/René Thomet – Elektrofahrzeuge mit Wasserstoff-Brennstoffzelle für den Fahrzeugpark des Staats

1. Einleitung

Mit dem am 8. September 2016 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossräte David Bonny und René Thomet den Staatsrat, den Kauf von Hybrid-Fahrzeugen mit einer elektrischen Batterie und einem Reichweitenverlängerer auf Wasserstoffbasis, wie er von Swiss Hydrogen SA im Technologiepark blueFACTORY entwickelt wird, zu studieren. Der Staatsrat solle zudem die Zweckmässigkeit einer Integration solcher Fahrzeuge in den staatlichen Fahrzeugpark prüfen.

Im Rahmen seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung bekundete der Staatsrat seinen Willen, Nachhaltigkeitskriterien bei seinen Beschaffungen zu berücksichtigen. Aus diesem Grund erliess er am 21. Juni 2016 eine Richtlinie über den Kauf der staatlichen Fahrzeuge, die zum Ziel hat, den Kauf von umweltfreundlichen Fahrzeugen zu fördern. Artikel 2 Abs. 3 dieser Richtlinie legt fest, dass spezifische Bedürfnisse die Wahl eines alternativen Motortyps (Fahrzeuge mit Hybrid-, Elektro- oder Gasantrieb) rechtfertigen können, während Absatz 4 den Verwaltungseinheiten auferlegt, bei der Wahl der Motorisierung die Erwerbs- und Betriebskosten des Fahrzeugs zu berücksichtigen.

2. Beurteilung des Angebots von Swiss Hydrogen SA

Swiss Hydrogen SA entwickelt Wasserstoff-Brennstoffzellen, die in Elektrofahrzeuge eingebaut werden können. Auf diese Weise soll die Energiekapazität verdreifacht und somit die Reichweite dieser Elektrofahrzeuge erhöht werden. Im Moment bietet Swiss Hydrogen SA in Zusammenarbeit mit Renault die Möglichkeit an, den Kangoo Z.E. (Z.E. = Zero Emission) mit Brennstoffzellen nachzurüsten. Der Preis für die Ausrüstung eines Renault Z.E. mit einem «Fuel Cell Range Extender» beträgt 42 000 Franken. Bei 5 Fahrzeugen betragen die Kosten 39 000 Franken je Einheit und bei 10 Fahrzeugen 37 000 Franken. Ab 10 Fahrzeugen kann das Bundesamt für Energie die Nachrüstung mit 5000 bis 10 000 Franken je Fahrzeug unterstützen. Die Wasserstoff-Tankstelle von Swiss Hydrogen SA wird für entsprechend ausgerüstete Fahrzeuge verwendet werden können, sobald sie

auf dem Gelände der BlueFACTORY in Freiburg eingerichtet ist. Dies sollte Ende 2016 der Fall sein.

Der Staatsrat freut sich, dass sich Swiss Hydrogen SA im Kanton Freiburg niedergelassen hat; er begrüsst das Potenzial solcher Brennstoffzellen, welche die Reichweite eines Fahrzeugs erheblich erhöhen, ohne dabei im Betrieb luftverunreinigende Stoffe oder Treibgase zu emittieren. Er weist aber auch darauf hin, dass der Katalogpreis eines Renault Kangoo Z.E. ab Werk (ohne Brennstoffzelle) zwischen 25 000 und 29 000 Franken beträgt und die Gesamtkosten eines solchen Fahrzeugs mit Wasserstoff-Brennstoffzelle somit rund 69 000 Franken betragen.

Die Fahrzeuge des Staats Freiburg werden dezentral verwaltet. Das heisst, jede Verwaltungseinheit kauft und verwaltet seine Fahrzeugflotte vorbehaltlich des Haushaltsverfahrens eigenverantwortlich.

3. Schlussfolgerung

In Übereinstimmung mit der Richtlinie über den Kauf der staatlichen Fahrzeuge ist der Staatsrat bereit:

- > seine Verwaltungseinheiten über die Brennstoffzellen von Swiss Hydrogen SA zu informieren;
- > ihnen den Kauf eines Elektrofahrzeugs mit Wasserstoff-Brennstoffzelle zu empfehlen;
- > die anwendbare Richtlinie nötigenfalls anzupassen.

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Olivier Suter

2016-GC-46

Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art.138b Mesures d'économies 2014-2016)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 10 mai 2016, le député Suter demande au Conseil d'Etat l'ajout d'un alinéa 2bis nouveau à l'article 138b de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers) qui aurait la teneur suivante :

Si l'Etat est amené durant la période 2014-2016 à réaliser un bénéfice annuel qui dépasse le montant versé par l'ensemble de ses employés au titre de contribution de solidarité cette même année, il rembourse la totalité de la contribution de solidarité de l'année concernée à ses employés. Cet article peut être activé de manière rétroactive au moment de l'examen des comptes annuels.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les mesures d'économies touchant le personnel de l'Etat, décidées par le Grand Conseil en septembre 2013 dans le cadre global du programme des mesures structurelles et d'économies (MSE), étaient nécessaires à l'époque et se sont avérées indispensables jusqu'à aujourd'hui au vu de l'évolution à moyen terme de la situation financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat se réjouit des résultats des comptes 2015. Cette situation d'embellie momentanée est due à divers événements extraordinaires au niveau de certaines recettes, et notamment le double versement de la part de l'Etat au bénéfice de la Banque nationale suisse. La fin des mesures d'économies qui touchent le personnel de l'Etat au 31 décembre 2016, l'augmentation prévue de la contribution de l'Etat-employeur à la Caisse de pension et les défis quant aux perspectives de cette dernière sont autant d'éléments qui vont peser lourdement dans le ménage de l'Etat dans les années à venir. L'élaboration du budget 2017 a confirmé cette tendance et les craintes qui ressortaient déjà du plan financier

De manière générale, lors de l'élaboration des mesures d'économies, la question d'un éventuel remboursement des effets financiers des MSE en cas de résultats comptables positifs n'a donné lieu à aucun engagement du Conseil d'Etat. Ce dernier a alors pris acte de la demande formulée alors par la Fédération des associations du personnel (FEDE) tout en indiquant qu'il ne pouvait pas y donner suite. La situation et les perspectives financières actuelles ne permettent pas de revenir sur cette décision. Aucune garantie n'a été donnée en vue d'un « mécanisme pour ristourner au personnel sa part des efforts consentis ». L'accord trouvé alors entre tous les partenaires (Etat, communes, institutions, personnel, syndicat) est indissociable et ne saurait être rompu unilatéralement au seul profit d'un des partenaires. Si tel n'était pas le cas, les revendications afférentes aux « ristournes » ou mesures compensatoires pourraient bien évidemment également venir des autres parties concernées. Par ailleurs les MSE, mis à part celles touchant le personnel, vont perdurer. De

plus, un compromis avait pu être trouvé avec l'Association des communes fribourgeoises pour l'instauration d'un mécanisme d'évaluation et de correction des incidences financières du programme de MSE. Il prévoit qu'une nouvelle évaluation des effets pour les communes soit effectuée au cours de l'année 2017. L'objectif visé est celui d'un bilan positif pour chaque commune sur la période considérée dans son ensemble (2014-2016), ce qui pourrait être affecté en cas de remboursement de certains effets financiers des MSE.

En revanche, le gouvernement a toujours affirmé qu'il créerait, dès que la situation financière le permettrait, une provision visant à éviter de nouvelles ponctions dans la masse salariale, en anticipant dans toute la mesure du possible les charges supplémentaires liées à la fin de mesures d'économies affectant les dépenses en matière de personnel, et la hausse de la part employeur à la caisse de prévoyance. Cette promesse a été tenue lors du bouclage des comptes 2015 avec la création d'une provision à hauteur de 23 millions de francs pour limiter les effets des augmentations importantes relatives aux charges du personnel. De plus, malgré la situation budgétaire difficile qui se dessine pour 2017, le Conseil d'Etat a prévu dans son budget une amélioration salariale au personnel de l'Etat et a décidé d'octroyer une revalorisation salariale de 0,4 %.

De plus, si l'on part de l'idée que le remboursement de la contribution de solidarité devrait être individualisé, l'acceptation de l'ajout d'un alinéa 2bis nouveau à l'article 138b de la LPers présenterait des complications techniques d'exécution importantes voire insolubles. Par égalité de traitement, au mois de juin 2017 en cas de bénéfice dans les comptes 2016, les personnes démissionnaires de l'Etat de Fribourg entre le mois de janvier 2016 et le mois de juin 2017 devraient se voir reverser la contribution de solidarité retenue en 2016. Des recherches devraient alors être entreprises pour valider les comptes bancaires de plusieurs centaines de personnes démissionnaires sans oublier les travaux annexes à mener. Les démarches s'avèreraient bien entendu encore plus compliquées si l'on devait remonter à l'exercice 2015.

Le Conseil d'Etat tient finalement à rappeler que l'échelle des traitements est indexée actuellement à l'indice de 109,6 points (base mai 2000 = 100), alors que l'indice du mois de novembre 2016 se situe à 106,8 points, ce qui correspond à une plus-value réelle des traitements de 2,6 %. Au vu de la situation conjoncturelle et de la politique monétaire, cette situation de « sur-indexation » n'est pas prête de changer.

En conclusion, compte tenu des éléments présentés ci-avant, le Conseil d'Etat propose de rejeter cette motion.

5 décembre 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Olivier Suter

2016-GC-46

Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Art. 138b Sparmassnahmen 2014-2016)

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 10. Mai 2016 eingereichten und begründeten Motion verlangt Grossrat Suter vom Staatsrat die Einfügung eines neuen Absatzes 2^{bis} zu Artikel 138b des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) mit folgendem Wortlaut:

Sollte der Staat im Zeitraum 2014-2016 einen Gewinn erzielen, der über den Betrag hinausgeht, der von allen seinen Angestellten als Solidaritätsbeitrag im jeweiligen Jahr bezahlt worden ist, so erstattet er seinen Angestellten den gesamten Solidaritätsbeitrag des betreffenden Jahres zurück. Dieser Artikel kann bei Prüfung der Jahresrechnung rückwirkend zur Anwendung gebracht werden.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat schickt voraus, dass die vom Grossen Rat im September 2013 im Rahmen des Struktur- und Sparmassnahmenprogramms (SSM) insgesamt beschlossenen Personalsparmassnahmen damals notwendig und angesichts der mittelfristigen Entwicklung der Finanzlage des Staates bis heute unerlässlich waren. Der Staatsrat ist mit den Ergebnissen der Staatsrechnung 2015 sehr zufrieden. Diese momentane finanzielle «Schönwetterlage» ist auf verschiedene ausserordentliche Ereignisse auf der Einnahmenseite und dabei insbesondere die doppelte Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank zurückzuführen. Die am 31. Dezember 2016 auslaufenden Personalsparmassnahmen sowie die geplante höhere Beitragszahlung des Arbeitgebers Staat an die Pensionskasse und deren schwierige Zukunftsperspektiven werden den Staatshaushalt in den kommenden Jahren stark belasten. Dies hat sich bei der Ausarbeitung des Voranschlags 2017 klar gezeigt und bestätigt damit die sich bereits im Finanzplan abzeichnenden Befürchtungen.

Der Staatsrat ist bei der Ausarbeitung der Sparmassnahmen in der Frage einer allfälligen Abgeltung finanzieller Einbussen mit den SSM im Fall von positiven Rechnungsergebnissen ganz generell keinerlei Verpflichtung eingegangen. Er hat die entsprechende Forderung der Föderation der Personalverbände (FEDE) zur Kenntnis genommen und mitgeteilt, dass er ihr nicht Folge leisten könne. Die aktuelle Finanzlage und die Finanzperspektiven gestatten es nicht, auf diesen Entscheid zurückzukommen. Es war keinerlei Garantie abgegeben worden, «Massnahmen in die Wege zu leiten, um dem Personal seinen Teil der Anstrengungen rückzuerbüßeln». Das damals zwischen allen Partnern (Staat, Gemeinden, Institutionen, Personal, Gewerkschaft) getroffene Übereinkommen ist unauflöslich und kann nicht einseitig zum Vorteil eines Partners gebrochen werden. Andernfalls könnten natürlich auch die anderen Partner Abgeltungen oder Ausgleichsmassnahmen verlangen. Die SSM, mit Ausnahme der das Personal betreffenden Massnahmen, werden weitergehen. Zudem gelangte man zu einem Kompromiss mit dem Freiburger Gemeindeverband

mit einem Mechanismus zur Evaluierung und Korrektur der finanziellen Auswirkungen des SSM-Programms, dem zufolge die Auswirkungen für die Gemeinden im Laufe des Jahres 2017 neu evaluiert werden sollen. Ziel ist eine positive Bilanz für die einzelnen Gemeinden über den gesamten Betrachtungszeitraum (2014-2016), was im Fall der Abgeltung gewisser finanzieller Auswirkungen der SSM beeinträchtigt werden könnte.

Allerdings hat die Regierung immer bekräftigt, sobald es die finanzielle Lage erlaube, werde sie eine Rückstellung bilden, um die Löhne nicht weiter anzutasten und soweit möglich personalbezogene Mehrausgaben in Zusammenhang mit dem Ende der Sparmassnahmen und den höheren Arbeitgeberbeitrag für die Pensionskasse des Staatspersonals aufzufangen. Dieses Versprechen wurde beim Abschluss der Rechnung 2015 mit der Bildung einer Rückstellung in Höhe von 23 Millionen Franken zu Abfederung der Auswirkungen markanter Personalaufwanderhöhungen gehalten. Trotz der sich für 2017 abzeichnenden schwierigen Haushaltslage hat der Staatsrat in seinem Voranschlag Verbesserungen auf Lohnenebene vorgesehen und beschlossen, dem Personal eine Lohnerhöhung von 0,4 % zu gewähren.

Geht man von einer auf die jeweiligen Einzelpersonen zugeschnittenen Rückerstattung des Solidaritätsbeitrags aus, würde ein neuer Absatz 2^{bis} zu Artikel 138b des StPG zu erheblichen, wenn nicht gar unlösbaren technischen Vollzugsproblemen führen. Aus Gründen der Gleichbehandlung müsste im Juni 2017 im Fall eines ausgewiesenen Gewinns in der Rechnung 2016 den Personen, die zwischen Januar 2016 und Juni 2017 aus dem Staatsdienst ausgetreten sind, der 2016 abgezogene Solidaritätsbeitrag rückvergütet werden. Dazu müssten Nachforschungen angestellt werden, um die Bankverbindungen mehrerer hundert ehemaliger Mitarbeitender zu ermitteln, ganz abgesehen von der zusätzlichen Arbeit nebenher. Noch komplizierter würde das Ganze selbstredend, wenn man bis zur Jahresrechnung 2015 zurückgehen müsste.

Der Staatsrat weist schliesslich auch darauf hin, dass die Gehaltsskala gegenwärtig nach dem Index von 109,6 Punkten (Basis Mai 2000 = 100) teuerungsbereinigt ist und der Index von November 2016 bei 106,8 Punkten liegt, was einer Realloohnerhöhung um 2,6 % entspricht. In Anbetracht der Konjunkturlage und der Geldpolitik wird sich diese «Überindexierungssituation» vorläufig wohl nicht ändern.

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, diese Motion abzulehnen.

5. Dezember 2016



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Chantal Pythoud-Gaillard / René Thomet

2016-GC-52

Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 48 al. 1)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 10 mai 2016, les députés Pythoud-Gaillard et Thomet relèvent que l'actuel article 48 al. 1 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers), qui, dans le calcul du droit au traitement durant 360 jours, prend en compte les jours complet d'absences mais aussi les jours partiels d'absences, entraîne des situations injustes.

Selon les députés, si une personne est en incapacité de travail partielle à 50 %, elle est considérée, pour le calcul du droit au traitement, comme étant en incapacité de travail totale à 100 %.

Plus grave encore aux yeux des députés, si une personne travaille à son taux de travail contractuel, mais présente un certificat médical pour une dispense de travail de plus de 9 heures consécutives, ou de travail de nuit, au terme du délai de 360 jours, son contrat sera résilié de plein droit.

Par leur motion, les députés demandent de modifier l'article 48 al. 1 LPers dans le sens suivant : en biffant « ou partiels » et ajoutant « les absences partielles sont comptabilisées proportionnellement à leur taux ».

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle le système de garantie de la rémunération du personnel en cas de maladie ou d'accident du personnel de l'Etat (cf. ordonnance du 16 septembre 2003 sur la garantie de la rémunération en cas de maladie ou d'accident du personnel de l'Etat, RSF 122.72.18).

Le collaborateur ou la collaboratrice, au bénéfice d'un contrat de durée indéterminée, ou d'un contrat de durée déterminée d'au moins 2 ans, a droit, en cas d'incapacité totale ou partielle de travail pour cause de maladie ou d'accident, à son traitement à 100 %, financé par l'employeur sous forme d'auto-assurance. Dès le début de la 2^{ème} année d'incapacité de travail, le collaborateur ou la collaboratrice a droit, sous forme d'indemnités perte de gain, à son salaire net à 100 % ; cette deuxième année est financée par le personnel, sous forme d'une cotisation minimale de la garantie de la rémunération (1,5 ‰).

A cette couverture du traitement pendant 2 ans s'ajoutent les mesures de protection sociale suivantes : le principe de politique du personnel favorisant l'intégration en emploi des personnes handicapées (art. 4 let. h LPers); la possibilité de continuer à verser le traitement pendant des mesures de réadaptation au sens de l'AI fédérale (cf. art. 19 de l'ordonnance précitée sur la garantie de la rémunération); enfin, selon l'article 48 al. 1 2^{ème} phr. LPers, le collaborateur ou la collaboratrice peut demander son réengagement à l'autorité d'engagement, soit dès la cessation des rapports de service, soit de manière différée, à son taux de capacité de travail.

L'ensemble des mesures précitées constitue une excellente protection sociale du personnel atteint dans sa santé. Cela correspond par ailleurs à ce qui existe dans d'autres cantons ou dans de grandes entreprises privées.

Par rapport au cas de l'HFR cité par les députés, une incapacité de travail pour cause d'impossibilité de remplir complètement son cahier des charges (par exemple, impossibilité médicale d'effectuer du travail de nuit ou d'accomplir certains horaires de travail) entraîne effectivement une fin de droit au traitement et une fin des rapports de service. Même une présence à 100 % sur la place de travail, par rapport au temps de travail exigible selon le contrat, n'empêche pas de considérer, certificat médical à l'appui, que la personne soit en incapacité de travail par rapport à certaines tâches du cahier de charges qu'elle ne peut plus assumer en raison de sa maladie. Cela dit, de tels cas sont exceptionnels et, dans la grande majorité, des solutions peuvent être trouvées pour le maintien en emploi.

En outre, même en cas d'incapacité de travail partielle pouvant entraîner une cessation de plein droit des rapports de service, le droit au traitement total pendant une année reste garanti selon l'article 110 LPers. De plus, le collaborateur ou la collaboratrice, à qui on a signifié une fin de droit au traitement et une fin de plein droit des rapports de service, a encore droit, en cas d'incapacité de travail certifiée médicalement, aux indemnités pertes de gain, correspondant à 100 % du salaire, pour la 2^{ème} année après la fin du droit au traitement, selon l'ordonnance du 16 septembre 2003 sur la garantie de la rémunération en cas de maladie et d'accident du personnel de l'Etat (RSF 122.72.18).

Certes, en droit privé (Code des obligations), en cas d'incapacité de travail, le calcul du droit au traitement prend en compte les incapacités de travail partielles, au prorata. Cela dit, en droit privé, les durées de droit au traitement sont très brèves (pas plus que quelques mois selon l'échelle bernoise). Si l'on appliquait le principe du calcul au prorata, en cas d'incapacité de travail partielle, dans la LPers, on aboutirait à la situation absurde suivante : un collaborateur ou une collaboratrice, présentant une incapacité partielle de travail de 10%, pourrait voir cesser de plein droit ses rapports de service seulement après 10 ans (10 fois 365 jours). Outre l'absurdité de cette situation, cela poserait bien évidemment des problèmes insurmontables au niveau de la marche du service.

A relever encore que, selon l'article 324a al. 4 CO, en lieu et place des prestations prévues à cette disposition, l'employeur peut conclure une assurance collective perte de gain sur 730 jours dans une période de 900 jours assurant au moins 80 % du salaire (principe de l'équivalence des prestations). Pour le calcul de la durée du versement des indemnités journalières perte de gain (versement pendant 730 jours dans une durée de 900 jours), les incapacités partielles de travail sont prises en compte ; en d'autres termes, une incapacité partielle de travail ne prolongera pas la durée du versement des indemnités journalières perte de gain durant 730 jours dans une durée de 900 jours ; ce système de calcul des assureurs est donc identique à celui effectué pour le calcul du droit au traitement selon l'article 48 al. 1 LPers. Enfin, la jurisprudence du Tribunal cantonal fribourgeois, confirmée par le Tribunal fédéral, a considéré que l'article 48 al. 1 LPers n'était pas arbitraire (cf. Arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois du 19 novembre 2009, 601 209-55, et ATF du 23 décembre 2001, 8C_15/2010). Le considérant 7.2 de l'ATF précité précise : « La juridiction cantonale a considéré, en substance, que si l'incapacité de travail porte sur une part importante du cahier des charges, l'employeur ne peut être tenu de réorganiser tout le service de manière à permettre malgré tout au salarié concerné de travailler. Il peut, au contraire, libérer de son obligation de venir travailler et considérer les périodes en question comme des jours complets ou partiels d'absence au

sens de l'art. 48 al. 1 LPers. Cette interprétation de l'art. 48 al. 1 LPers échappe au grief d'arbitraire ».

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.

22 novembre 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Chantal Pythoud-Gaillard / René Thomet

2016-GC-52

Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Art. 48 Abs. 1)

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 10. Mai 2016 eingereichten und begründeten Motion weisen Grossrätin Pythoud-Gaillard und Grossrat Thomet darauf hin, dass nach dem geltenden Artikel 48 Abs. 1 des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) für den Gehaltsanspruch während 360 Tagen sowohl Ganztages- als auch Teilabwesenheiten mit einberechnet werden, was ungerecht sei.

Wer zu 50 % arbeitsunfähig ist, gilt für die Berechnung des Gehaltsanspruchs als zu 100 % arbeitsunfähig.

Schlimmer noch ist es in ihren Augen, dass wenn jemand zu seinem vertraglichen Beschäftigungsgrad arbeitet und ein Arztzeugnis für eine Arbeitsdispens von mehr als 9 aufeinanderfolgenden Stunden oder Nacharbeit vorlegt, der Vertrag nach Ablauf der 360 Tage rechtsgültig aufgelöst wird.

Grossrätin Pythoud-Gaillard und Grossrat Thomet verlangen mit ihrer Motion die Änderung von Artikel 48 Abs. 1 StPG in folgenden Sinne: «Ganztages- oder Teilabwesenheiten» durch «Ganztagesabwesenheiten» ersetzen und «die Teilabwesenheiten werden anteilmässig angerechnet» hinzufügen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ruft der Staatsrat das Lohngarantiesystem für das Staatspersonal bei Krankheit und Unfall in Erinnerung (s. Verordnung vom 16. September 2003 über die Lohngarantie des Staatspersonals bei Krankheit und Unfall, SGF 22.72.18).

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag oder mit einem befristeten Arbeitsvertrag für mindestens zwei Jahre haben bei vollständiger oder teilweiser Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall Anspruch auf ihr vollständiges Gehalt, das vom Arbeitgeber im Selbstversicherungssystem finanziert wird. Ab Beginn des zweiten Jahres der Arbeitsunfähigkeit haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Anspruch auf ihren vollständigen Nettolohn in Form von Taggeldern; dieses zweite Jahr wird vom mit einem Mindestbeitrag an die Lohngarantie (1,5 ‰) finanziert.

Folgende Sozialschutzmassnahmen ergänzen diese Gehaltsabdeckung über zwei Jahre: der Grundsatz der Personalpolitik zur Förderung der beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung (Art. 4 Bst. h StPG), die Möglichkeit, die Gehaltsfortzahlung während den Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung (s. Art. 19 der oben genannten Verordnung

über die Lohngarantie) zu verlängern und schliesslich können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Artikel 48 Abs. 1 2. Satz StPG bei der Anstellungsbehörde beantragen, dass sie unmittelbar nach Beendigung des Dienstverhältnisses oder später zum Grad ihrer Arbeitsfähigkeit wieder angestellt werden.

Mit all diesen Massnahmen ist das gesundheitlich beeinträchtigte Personal bestens abgesichert, entsprechend übrigens wie in anderen Kantonen oder privaten Grossfirmen.

Im von den Grossräten angesprochenen Fall des HFR führt eine Arbeitsunfähigkeit wegen der Unmöglichkeit, das Pflichtenheft vollumfänglich zu erfüllen (z.B. wenn es aus medizinischen Gründen nicht möglich ist, Nacharbeit oder bestimmte Arbeitsstunden zu leisten), tatsächlich zum Ende des Gehaltsanspruchs und zur Beendigung des Dienstverhältnisses. Auch eine Präsenz zu 100 % am Arbeitsplatz entsprechend der arbeitsvertraglich zu leistenden Arbeitszeit ändert nichts daran, dass die betreffende Person gemäss Arzzeugnis aufgrund ihrer Krankheit gewisse im Pflichtenheft vorgesehene Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. Allerdings sind solche Fälle die Ausnahmen, und selbst dann finden sich in den meisten Fällen Lösungen für eine Weiterbeschäftigung.

Ausserdem bleibt auch bei teilweiser Arbeitsunfähigkeit, die zu einer rechtsgenügenden Beendigung des Dienstverhältnisses führen kann, der Anspruch auf volle Lohnfortzahlung gemäss Artikel 110 StPG bestehen. Darüber hinaus haben Mitarbeitende, denen bekanntgegeben wird, dass ihr Gehaltsanspruch endet und ihr Dienstverhältnis rechtmässig aufgelöst wird, bei ärztlich bescheinigter Arbeitsunfähigkeit gemäss Verordnung vom 16. September 2003 über die Lohngarantie des Staatspersonals bei Krankheit und Unfall (SGF 122.72.18) im 2. Jahr nach Ende des Gehaltsanspruchs Anspruch auf Taggelder in Höhe des vollen Gehalts.

Es stimmt, dass nach Privatrecht (Obligationenrecht) bei Arbeitsunfähigkeit bei der Berechnung der Lohnfortzahlung die Teilarbeitsunfähigkeit anteilmässig berücksichtigt wird. Allerdings ist nach Privatrecht die Dauer der Lohnfortzahlung auch sehr kurz (nach Berner Skala nicht mehr als ein paar Monate). Würde man im StPG bei Teilarbeitsunfähigkeit grundsätzlich eine anteilmässige Anrechnung anwenden, würde dies zu folgender absurden Situation führen: das Dienstverhältnis von Mitarbeitenden mit einer Teilarbeitsunfähigkeit von 10 % könnte erst nach 10 Jahren rechtmässig aufgelöst werden (10 mal 365 Tage). Dies wäre nicht nur absurd, sondern auch hinsichtlich des Dienstbetriebs höchst problematisch und undenkbar.

Nach Artikel 324a Abs. 4 OR kann übrigens der Arbeitgeber statt der in dieser Bestimmung vorgesehenen Leistungen eine Taggeldversicherung über 730 Tage in einem Zeitraum von 900 Tagen für 80 % des Lohns abschliessen (Gleichwertigkeit der Leistungen). Für die Berechnung der Auszahlungsdauer der Taggelder (während 730 Tagen innert 900 Tagen) werden die Teilarbeitsunfähigkeiten berücksichtigt; mit anderen Worten verlängert eine Teilarbeitsunfähigkeit die Auszahlungsdauer der Taggelder während 730 Tagen innert 900 Tagen nicht; dieses Berechnungssystem der Versicherer ist also identisch mit dem System für die Berechnung der Lohnfortzahlung nach Artikel 48 Abs. 1 StPG. Nach der Rechtsprechung des freiburgischen Kantonsgerichts, bestätigt vom Bundesgericht, ist Artikel 48 Abs. 1 StPG nicht willkürlich (s. Urteil des Freiburger Kantonsgerichts vom 19. November 2009, 601 209-55, und Urteil des BGer vom 23. Dezember 2001, 8C_15/2010). Gemäss Punkt 7.2 der Erwägungen im Urteil des BGer ist die kanonale Rechtsprechung im Wesentlichen zum Schluss gekommen, dass vom Arbeitgeber nicht verlangt werden kann, seinen ganzen Betrieb umzustellen, damit ein Angestellter, dessen

Arbeitsunfähigkeit einen grossen Teil seines Pflichtenhefts betrifft, dennoch weiter arbeiten kann. Er kann ihn ganz im Gegenteil von seiner Pflicht, zur Arbeit zu kommen, befreien und die Fehlzeiten als Ganztages- oder Teilabwesenheiten im Sinne von Artikel 48 Abs. 1 StPG anrechnen. Diese Auslegung von Artikel 48 Abs. 1 StPG entzieht sich dem Vorwurf der Willkür.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher die Abweisung dieser Motion.

22. November 2016



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Xavier Ganiot / René Thomet / Raoul Girard / Pierre Mauron /
Solange Berset / Sabrina Fellmann / Pierre-Alain Clément /
Benoît Piller / Simon Bischof / Nicole Lehner-Gigon

2016-GC-57

Une réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à réussir !

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 13 mai 2016, les députés du groupe socialiste, inquiets des conséquences de la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) pour la population et des répercussions de celle-ci sur les prestations publiques, proposent que le Grand Conseil contraigne le Conseil d'Etat à entreprendre avec succès ladite réforme. Cette proposition implique à leurs yeux que le gouvernement accomplisse cette réforme fiscale en retenant comme prioritaires les éléments suivants : la mise en œuvre de la réforme ne devra pas occasionner de coupe dans les prestations publiques, elle devra réunir une forte adhésion populaire et être acceptée et soutenue par les communes.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte général

Le Parlement fédéral a adopté la RIE III le 17 juin 2016. Cette réforme adapte la fiscalité suisse aux normes internationales et supprime la possibilité pour les cantons de prévoir des régimes fiscaux spéciaux. A noter que le Conseil fédéral encourage les cantons à réduire leur taux d'impôt sur le bénéfice des personnes morales de manière à garantir une imposition compétitive des entreprises malgré la suppression de ces statuts fiscaux.

La suppression des statuts fiscaux spéciaux dans le canton de Fribourg sans mesures de compensation aurait pour conséquence une augmentation considérable de la charge fiscale des sociétés bénéficiaires d'un tel statut. Comme le Conseil d'Etat l'a déjà signalé dans le rapport explicatif de l'avant-projet de loi de mise en œuvre de la RIE III, mis en consultation le 19 septembre 2016, dans une telle hypothèse, le taux d'imposition des bénéfices de ces entreprises doublerait pratiquement pour passer à 19.86 %. L'impôt sur le capital serait quant à lui dix fois plus élevé : il passerait à 0.307 %. Dès lors, il est fort probable que, si aucun correctif n'était prévu, une grande partie des entreprises bénéficiaires d'un statut fiscal spécial quitterait notre canton, ce qui entraînerait non seulement des pertes de recettes fiscales, mais également des pertes de places de travail.

Compte tenu de ces éléments et des décisions déjà prises par d'autres cantons, le Conseil d'Etat a choisi de mener une politique proactive en la matière. Comme mentionné ci-dessus, il a, le 19 septembre 2016, mis en consultation un avant-projet de loi de mise en œuvre de la réforme de

l'imposition des entreprises III. Cet avant-projet propose un catalogue de mesures fiscales qui pourront entrer en vigueur en même temps que la RIE III (cf. rapport explicatif du Conseil d'Etat précité, ch. 3.1). Ces mesures visent « à poser des conditions-cadre attrayantes en vue de maintenir un tissu d'entreprises stable et dynamique dans le canton et de contribuer à y générer de la croissance économique et de l'emploi, tout en préservant des recettes fiscales permettant de financer les missions de l'Etat » (cf. rapport explicatif du Conseil d'Etat précité, ch. 3.1.1). La principale d'entre elles est l'abaissement du taux d'imposition du bénéfice des sociétés de 19.86 % à 13.72 %.

En plus des adaptations de nature fiscale, le projet du Conseil d'Etat inclut des mesures d'accompagnement financées par les employeurs, dans les domaines de la formation professionnelle, de l'accueil extrafamilial et des allocations familiales notamment, ainsi que des compensations financières pour les communes et les paroisses.

2. Réponses aux divers points du mandat

- a) Les auteurs du mandat demandent en premier lieu que la mise en œuvre de la RIE III dans le canton de Fribourg n'occasionne *aucune coupe dans les prestations publiques* et même qu'elle permette de renforcer certaines de ces prestations.

Le Conseil d'Etat considère que la stratégie qu'il a développée vise à préserver le dynamisme de l'économie fribourgeoise. Une dégradation de la situation économique aurait en effet indéniablement des conséquences fâcheuses sur les recettes fiscales et sur la capacité des collectivités publiques à accomplir leurs missions.

Comme déjà indiqué, la faculté des cantons de prévoir des statuts fiscaux spéciaux a été supprimée par le Parlement fédéral dans le cadre de la RIE III. La mise en œuvre de cette réforme sans correctifs entraînerait une augmentation importante de la charge fiscale des sociétés bénéficiaires de ces statuts, ce qui serait susceptible de les inciter à quitter le canton. Leur départ impliquerait des pertes en matière de revenu pour les collectivités publiques et la disparition de places de travail. Pour rappel, ces sociétés emploient en effet directement environ 3'000 personnes dans le canton. Elles y assurent également des postes de travail de manière indirecte. De l'avis du Conseil d'Etat, le départ des entreprises bénéficiant d'un statut fiscal spécial et le manque d'attractivité fiscale auraient des conséquences plus néfastes sur la capacité des collectivités publiques à assurer leurs missions que les mesures qu'il propose pour accompagner de manière adéquate les bouleversements imposés par la RIE III.

Cela étant, le Conseil d'Etat a, en toute transparence, indiqué dans le rapport explicatif accompagnant de l'avant-projet de loi de mise en œuvre de la RIE III que, du fait de cette réforme et selon les estimations actuelles, les recettes de l'Etat seront réduites de 45.6 millions de francs par année jusqu'en 2029 et de 81.2 millions de francs à compter de 2030. Il estime toutefois que les prestations de l'Etat continueront d'être assurées. En effet, les recettes de l'impôt sur les personnes morales sont en progression depuis plusieurs années. Cette croissance des recettes devrait persister grâce au projet cantonal de mise en œuvre de la RIE III, notamment si les entreprises bénéficiant actuellement d'un statut fiscal spécial ou d'un allègement fiscal demeurent à l'avenir dans le canton de Fribourg. Les premières verront en effet leurs contributions passer de moins de 10 % à 13.72 % ; les secondes paieront forcément davantage à l'échéance de l'allègement dont elles bénéficient. Ces gains permettront, selon toute vraisemblance, de compenser les pertes induites par la mise en œuvre de la RIE III.

- b) Les auteurs du mandat demandent ensuite que la mise en œuvre de la RIE III réunisse « derrière elle une *forte adhésion populaire* ».

Pour favoriser l'acceptation de la RIE III par la population, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement (cf. rapport explicatif du Conseil d'Etat précité, ch. 3.4). Lors de la définition de sa stratégie en matière de mise en œuvre de la RIE III, il a dès lors entrepris, avec le patronat, d'élaborer un programme de mesures, qui constitue la contrepartie pour la population de l'introduction de conditions-cadres fiscales avantageuses en faveur des entreprises. Le versement d'une contribution annuelle de 22 millions de francs a été décidé. Cette contribution servira principalement à financer diverses mesures dans le domaine de la formation professionnelle, dans celui des structures d'accueil extrafamilial de jour et à augmenter les allocations familiales cantonales.

Dans le domaine de la formation professionnelle, des prestations sont prévues s'agissant du financement des cours interentreprises, des procédures de qualification, du projet START !, des réseaux d'entreprises formatrices, de la formation professionnelle supérieure, de l'Association du centre professionnel cantonal et de la Plate-Forme Jeunes.

Dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial de jour, trois types de mesures sont prévues : Programme d'incitation à la création de places en crèches et accueils extra-scolaire, baisse des tarifs par une contribution des employeurs selon le modèle en vigueur et développement de modèles de prise en charge innovants : notamment l'incitation particulière à l'ouverture de places en crèches sur des lieux stratégiques du canton.

Le Conseil d'Etat propose par ailleurs une augmentation des allocations familiales de 120 francs par an; ces dernières passeront de 245 à 255 francs par mois. L'allocation mensuelle de formation professionnelle passera quant à elle de 305 à 315 francs par mois.

Il a finalement prévu de mettre sur pied des mesures destinées à favoriser l'intégration des personnes en situation de handicap dans le monde du travail. Il entend instituer un fonds en faveur de l'intégration des personnes en situation de handicap dans le monde du travail et financer un mandat de coordination pour faire le lien entre les entreprises et le réseau institutionnel.

- c) La dernière demande formulée par les auteurs du mandat a pour objet *l'acceptation du projet par les communes* et l'obtention de leur soutien à la mise en œuvre de la RIE III.

Le Conseil d'Etat est conscient de l'importance de la RIE III pour les communes. Il a démontré sa volonté de les associer à cette réforme en veillant d'une part à leur bonne information et d'autre part en prévoyant des mesures de compensation en leur faveur (cf. rapport explicatif du Conseil d'Etat précité, ch. 3.5).

Dans la mesure du possible eu égard à l'avancement des travaux sur le plan fédéral, le Conseil d'Etat n'a pas ménagé ses efforts pour informer les communes de l'avancement des travaux et des éventuelles conséquences susceptibles de les affecter. Ainsi, le comité de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) a déjà été informé des travaux en cours lors d'une séance tenue le 5 novembre 2014. Il a alors pris connaissance du contenu probable de la réforme, des stratégies examinées et des incidences financières, encore très incertaines, qui en découleraient. Le 15 décembre 2014, le Conseil d'Etat a annoncé la stratégie retenue dans le cadre d'une

conférence de presse. Le 26 novembre 2015, l'ACF a été informée des évolutions du dossier et s'est vu préciser en primeur la stratégie du Conseil d'Etat, qui a été exposée de manière plus détaillée lors d'une deuxième conférence de presse tenue le 4 décembre 2015. Par souci de garantir un bon niveau d'information des communes, un groupe de travail technique a par ailleurs été chargé de procéder à une simulation précise et actualisée du coût de la réforme pour les communes (information de base à partir de laquelle les communes ont la faculté d'élaborer leurs propres estimations, en tenant compte des réalités locales et en s'appuyant sur leur connaissance approfondie du tissu d'entreprises communal). Sur cette base, une présentation de la stratégie du Conseil d'Etat et des incidences financières de la RIE III pour les communes a été effectuée entre le 23 mai et le 29 juin 2016 auprès de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes ainsi que dans les districts. Concernant l'avant-projet de loi sur la RIE III, mis en consultation jusqu'au 21 décembre 2016, une présentation a été effectuée par le Directeur des finances le 6 octobre 2016 au comité de l'ACF.

Comme les coefficients d'impôt communaux sont calculés en pourcent de l'impôt cantonal de base, les communes (et les paroisses) seront inévitablement touchées par la décision d'abaisser les impôts cantonaux frappant les personnes morales. Sur la base des données fiscales 2013, les pertes fiscales annuelles engendrées par la RIE III pour les communes dans leur ensemble sont actuellement estimées à 41.6 millions de francs si l'on inclut un abattement pour risque de 20 % calculé sur les recettes liées à la suppression des statuts et à 36.8 millions de francs si l'on ne tient pas compte de cet abattement. Dans le but d'équilibrer les efforts consentis de part et d'autre, le Conseil d'Etat propose de compenser partiellement les pertes de recettes fiscales que les communes (et les paroisses) subiront en raison de la réforme. Cette compensation est chiffrée à 9.6 millions par année, soit 8.5 millions de francs répartis entre les communes en fonction des pertes fiscales estimées et 1.1 million de francs en faveur des paroisses. Cette compensation se fera sur une durée transitoire de 7 ans, par analogie avec la durée des versements complémentaires prévus par la Confédération en faveur des cantons pour lesquels la RIE III aura des incidences particulièrement importantes en matière de péréquation fédérale. Après cette compensation, le canton supportera environ 55 % du coût de la RIE III, les communes environ 40 % et les paroisses environ 5 %. Cette proportion est similaire à la façon dont l'Etat, les communes et les paroisses se partagent chaque franc d'impôt payé par les personnes morales.

Par la suite, le poids supporté par l'Etat (à partir de 2030) sera beaucoup plus important que celui supporté par les communes. La charge nette incombant à ces dernières (41.6 millions de francs) ne correspondra en effet alors plus qu'à environ 50 % de la charge nette incombant à l'Etat (81.2 millions de francs).

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat partage naturellement le souci de voir le projet de mise en œuvre de la RIE III couronné de succès. Les explications qui précèdent démontrent l'intensité de l'engagement du Conseil d'Etat à œuvrer dans l'intérêt du maintien de finances cantonales saines et à mettre en place les conditions optimales pour obtenir l'adhésion de la population et des communes à son projet de mise en œuvre de la RIE III et pour garantir la qualité et le volume des prestations publiques.

Les résultats exigés par les auteurs du mandat dépendent toutefois de facteurs dont le Conseil d'Etat n'a pas la maîtrise. Il ne peut donc pas être contraint « à entreprendre avec succès la réforme à venir

de l'imposition des entreprises » comme demandé, bien que tout soit mis en œuvre pour ce soit le cas. Il propose pour ces raisons le rejet du mandat.

8 novembre 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Xavier Ganiot / René Thomet / Raoul Girard / Pierre Mauron / Solange Berset / Sabrina Fellmann / Pierre-Alain Clément / Benoît Piller / Simon Bischof / Nicole Lehner-Gigon 2016-GC-57

Für eine erfolgreiche Unternehmenssteuerreform III (USR III)!

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit einem am 13. Mai 2016 eingereichten und begründeten Auftrag beantragen die Vertreterinnen und Vertreter der sozialdemokratischen Fraktion, die sich um die Folgen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) für die Bevölkerung und deren Auswirkungen auf die staatlichen Leistungen sorgen, dem Grossen Rat, den Staatsrat zu zwingen, für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Reform zu sorgen. Dazu muss die Regierung in ihren Augen den folgenden Aspekten Priorität einräumen: Die Umsetzung der Reform darf keine Abstriche an staatlichen Leistungen zur Folge haben, sie muss vom Volk getragen und von den Gemeinden unterstützt werden.

II. Antwort des Staatsrats

1. Allgemeiner Kontext

Das Bundesparlament hat die USR III am 17. Juni 2016 verabschiedet. Mit dieser Reform sollen die Schweizer Steuerregelungen an die internationalen Normen angepasst und die Möglichkeit besonderer Steuerstatus auf kantonaler Ebene abgeschafft werden. Der Bundesrat bestärkt die Kantone übrigens darin, ihre Gewinnsteuersätze zu senken, um trotz Abschaffung der kantonalen Steuerstatus eine kompetitive Unternehmensbesteuerung garantieren zu können.

Die Aufhebung der besonderen Steuertatus im Kanton Freiburg hätte ohne Kompensationsmassnahmen eine massiv höhere Steuerbelastung solcher Statusgesellschaften zur Folge. Wie der Staatsrat in seinem erläuternden Bericht zum am 19. September 2016 in die Vernehmlassung geschickten Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung der USR III bereits antönte, würde sich der Gewinnsteuersatz für diese Gesellschaften mit einer Erhöhung auf 19,86 % praktisch verdoppeln. Die Kapitalsteuer würde sich mit einem Steuersatz von 0,307 % verzehnfachen. So ist es sehr wahrscheinlich, dass ohne Korrekturmassnahmen sehr viele dieser Statusgesellschaften unseren Kanton verlassen würden, was nicht nur zu Steuerausfällen, sondern auch zu Arbeitsplatzverlusten führen würde.

In Anbetracht dessen und der in anderen Kantonen bereits gefassten Beschlüsse hat sich der Staatsrat diesbezüglich für eine proaktive Politik entschieden. Wie schon erwähnt, hat er am 19. September 2016 einen Vorentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III in die Vernehmlassung geschickt. In diesem Vorentwurf wird ein Katalog steuerpolitischer Massnahmen vorgeschlagen, die gleichzeitig mit der USR III in Kraft gesetzt werden können

(s. vorerwähnter erläuternder Bericht des Staatsrats, Ziff. 3.1). Mit den Massnahmen «sollen attraktive Rahmenbedingungen für ein stabiles und dynamisches Wirtschaftsgefüge im Kanton geschaffen und ein Beitrag zum Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung geleistet werden, gleichzeitig aber auch die Steuereinnahmen erhalten bleiben, mit denen sich die staatlichen Aufgaben finanzieren lassen» (s. erläuternder Bericht des Staatsrats, Ziff. 3.1.1). Wichtigste Massnahme ist die Senkung des Gewinnsteuersatzes der Unternehmen von 19,86 % auf 13,72 %.

Ausser den fiskalischen Anpassungen umfasst die Vorlage des Staatsrats auch von den Arbeitgebern finanzierte flankierende Massnahmen namentlich in der Berufsbildung, der familienergänzenden Betreuung und im Bereich Familienzulagen, sowie einen finanziellen Ausgleich für die Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden.

2. Antworten zu den verschiedenen Punkten des Auftrags

- a) Die Verfasser des Auftrags wollen in erster Linie, dass es mit der Umsetzung der USR III im Kanton Freiburg *keine Abstriche an den staatlichen Leistungen* gibt, sondern vielmehr gewisse staatliche Leistungen ausgebaut werden.

Der Staatsrat ist der Überzeugung, dass mit der von ihm entwickelten Strategie die Dynamik der Freiburger Wirtschaft erhalten werden kann. Eine Verschlechterung der Wirtschaftslage hätte nämlich unweigerlich negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und damit auf die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Wie schon gesagt, hat das Bundesparlament den Kantonen im Rahmen der USR III die Möglichkeit abgesprochen, besondere Steuerstatus zu verleihen. Die Umsetzung dieser Reform ohne Korrekturmassnahmen würde zu einer markant höheren Steuerbelastung für die Statusgesellschaften führen, die sich dadurch veranlasst sehen könnten, den Kanton zu verlassen. Ihr Wegzug hätte Einnahmeneinbussen für die öffentliche Hand und den Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge. Diese Gesellschaften beschäftigen nämlich unmittelbar 3000 Personen im Kanton und gewährleisten auch indirekt Arbeitsplätze. Nach Auffassung des Staatsrats würden sich der Wegzug der Statusgesellschaften und fehlende Steuerattraktivität negativer auf die Möglichkeiten der öffentlichen Hand auswirken, ihre Aufgaben wahrzunehmen, als die von ihm vorgeschlagenen Massnahmen zur adäquaten Abfederung der USR III-bedingten Umwälzungen.

Im erläuternden Bericht zum Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung der USR III hat der Staatsrat völlig transparent dargelegt, dass diese Reform gemäss aktuellen Schätzungen beim Staat bis 2029 mit jährlichen Mindereinnahmen von 45,6 Millionen Franken und ab 2030 mit jährlichen Mindereinnahmen von 81,2 Millionen Franken zu Buche schlägt. Die staatliche Leistungserbringung sieht er dadurch jedoch nicht gefährdet. Der Steuerertrag der juristischen Personen nimmt nämlich seit einigen Jahren zu. Dieser Einnahmenezuwachs dürfte dank des kantonalen Vorhabens zur Umsetzung der USR III anhalten, namentlich wenn die Unternehmen, die gegenwärtig von einem besonderen Steuerstatus oder Steuererleichterungen profitieren, auch künftig im Kanton ansässig bleiben. Der Steuersatz der gegenwärtigen Statusgesellschaften wird sich nämlich von unter 10 % auf 13,72 % erhöhen, und die Gesellschaften mit Steuererleichterungen werden nach deren Auslaufen automatisch höhere Steuern bezahlen. Mit diesen Mehreinnahmen lassen sich die Einbussen aus der Umsetzung der USR III voraussichtlich kompensieren.

- b) Die Verfasser des Auftrags wollen weiter, *dass das Volk hinter der Umsetzung der USR III steht.*

Damit die USR III beim Volk auf möglichst breite Akzeptanz stösst, braucht es nach Ansicht des Staatsrats flankierende Massnahmen zu Gunsten der Bevölkerung (s. erläuternder Bericht des Staatsrats, Ziff. 3.4). Als er seine Strategie zur Umsetzung der USR III festlegte, hat der Staatsrat deshalb als Gegengewicht zur Einführung von vorteilhaften fiskalischen Rahmenbedingungen für die Unternehmen zusammen mit der Arbeitgeberschaft ein entsprechendes Massnahmenpaket ausgearbeitet. Dabei wurde ein jährlicher Beitrag von 22 Millionen Franken beschlossen, mit dem hauptsächlich verschiedene Massnahmen in der Berufsbildung und der familienergänzenden Betreuung finanziert und die kantonalen Familienzulagen erhöht werden sollen.

In der Berufsbildung sollen die überbetrieblichen Kurse, die Qualifikationsverfahren, von Start!, die Lehrbetriebsverbände, die höhere Berufsbildung, die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums und die Plattform Jugendliche finanzielle Unterstützung erhalten.

Bei der familienergänzenden Betreuung sind Massnahmen vorgesehen für die drei Bereiche Förderungsprogramm für Krippenplätze und ausserschulische Betreuungsplätze, Tarifsenkungen über einen Arbeitgeberbeitrag nach geltendem Modell sowie Entwicklung innovativer Betreuungsmodelle, namentlich besondere Förderung der Schaffung von Krippenplätzen an strategisch wichtigen Standorten im Kanton.

Weiter schlägt der Staatsrat eine Aufstockung der Familienzulagen um jährlich 120 Franken vor. Damit erhöhen sich die Familienzulagen von monatlich 245 auf 255 Franken und die Ausbildungszulagen von monatlich 305 auf 315 Franken.

Schliesslich sind auch Unterstützungsmassnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt vorgesehen. Der Staatsrat plant die Schaffung eines Fonds für die Eingliederung von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt und die Finanzierung eines Koodinierungsauftrags für die Verbindung zwischen Firmen und institutionellem Netzwerk.

- c) Im letzten Begehren der Verfasser geht es um *die Akzeptanz der USR III und die Unterstützung ihrer Umsetzung durch die Gemeinden.*

Der Staatsrat ist sich der Bedeutung der USR III für die Gemeinden bewusst. Er will sie in diese Reform miteinbeziehen, was sich darin zeigt, dass er für ihre umfassende Information sorgt und Kompensationsmassnahmen zu ihren Gunsten vorsieht (s. erläuternder Bericht des Staatsrats, Ziff. 3.5).

So hat der Staatsrat im Rahmen des Möglichen und mit Blick auf das Voranschreiten der Arbeiten auf Bundesebene keine Mühen gescheut, die Gemeinden über den Stand der Arbeiten und die allfälligen sie betreffenden Auswirkungen zu informieren. So war der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) bereits an einer Sitzung am 5. November 2014 über die laufenden Arbeiten informiert worden und konnte sich ein Bild über den voraussichtlichen Inhalt der Reform, die geprüften Strategien und die damit einhergehenden, zu diesem Zeitpunkt noch sehr unsicheren finanziellen Auswirkungen machen. Am 15. Dezember 2014 orientierte der Staatsrat über seine Strategie an einer Medienkonferenz. Am 26. November 2015 wurde der

FGV über den Verlauf des Dossiers und bereits vorab über die Strategie des Staatsrats informiert, die dieser dann am 4. Dezember 2015 an einer Medienkonferenz im Einzelnen darlegte. Im Bestreben um eine nachhaltige Information der Gemeinden wurde eine technische Arbeitsgruppe gebildet, die unter anderem den Auftrag hatte, eine genaue und aktuelle Kostensimulation der USR III für die Gemeinden durchzuführen. Ausgehend von diesen Informationen können die Gemeinden unter Einbezug der lokalen Gegebenheiten und in Kenntnis des kommunalen Wirtschaftsgefüges ihre eigenen Schätzungen durchführen. Diese Informationen bildeten auch die Grundlage, auf der zwischen 23. Mai und 29. Juni 2016 an der Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden und in den Bezirken die Strategie des Staatsrats und die finanziellen Auswirkungen der USR III für die Gemeinden vorgestellt wurden. Am 6. Oktober stellte dann der Finanzdirektor den bis 21. Dezember 2016 in die Vernehmlassung geschickten Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III dem Vorstand des FGV vor.

Da die einfache Kantonssteuer die Grundlage für die Berechnung der Steuerfüsse bildet, wirkt sich eine kantonale Steuersenkung für die juristischen Personen unweigerlich auch auf die Gemeinden (und Pfarreien/Kirchgemeinden) aus. Ausgehend von den kantonalen Steuerdaten 2013 lassen sich die Steuerausfälle mit der USR III für die Gemeinden gegenwärtig auf insgesamt 41,6 Millionen Franken schätzen, wenn man einen Risikoabzug von 20 % auf den Einnahmen in Zusammenhang mit der Abschaffung der Steuerstatus einrechnet, und auf 36,8 Millionen Franken ohne diesen Abzug. Um die Lasten gleichmässiger zu verteilen schlägt der Staatsrat vor, die USR III-bedingten Steuereinbussen der Gemeinden (und Pfarreien/Kirchgemeinden) teilweise zu kompensieren. Der Ausgleichsbetrag beläuft sich auf jährlich 9,6 Millionen Franken, wovon 8,5 Millionen Franken zu Gunsten der Gemeinden, wobei dieser Betrag entsprechend den jeweiligen Steuerausfällen aufzuteilen ist, und 1,1 Millionen Franken zu Gunsten der Pfarreien/Kirchgemeinden. Dieser Ausgleichsbetrag wird während einer siebenjährigen Übergangsfrist gewährt, also gleich lang wie die Ergänzungszahlungen des Bundes für diejenigen Kantone, für die sich die USR III besonders stark auf den eidgenössischen Finanzausgleich auswirkt. Damit entfallen die Kosten der USR III zu rund 55 % auf den Kanton, zu 40 % auf die Gemeinden und zu 5 % auf die Pfarreien/Kirchgemeinden. Dieses Verhältnis entspricht in etwa der Aufteilung der Steuern der juristischen Personen zwischen Staat, Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden.

Danach (ab 2030) wird der Anteil der vom Staat getragenen Kosten bedeutend höher sein als der Anteil der Gemeinden. Die Nettokosten zu Lasten der Gemeinden (41,6 Millionen Franken) werden dann nämlich nur noch etwa der Hälfte der Nettokosten zu Lasten des Staates (81,2 Millionen Franken) entsprechen.

3. Fazit

Dem Staatsrat liegt wie den Verfassern des Auftrags viel daran, dass die USR III ein Erfolg wird. Die vorangehenden Erläuterungen zeigen sein grosses Engagement für nachhaltig gesunde Kantonsfinanzen und das Bestreben, optimale Bedingungen dafür zu schaffen, dass sein Vorhaben zur Umsetzung der USR III breite Akzeptanz beim Volk findet und Qualität und Umfang der staatlichen Leistungen gewährleistet sind.

Die von den Verfassern des Auftrags geforderten Ergebnisse hängen jedoch von Faktoren ab, über die der Staatsrat nicht entscheiden kann. Er kann also nicht dazu gezwungen werden «für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Reform zu sorgen», wie der Auftrag verlangt, wenngleich natürlich alles unternommen wird, damit dies der Fall ist. Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung des Auftrags.

8. November 2016

RAPPORT

de la Commission interparlementaire ‘détention pénale’ aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin pour l’année 2015

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l’exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, réunie à Fribourg le 4 mai 2015, vous transmet son rapport annuel.

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d’exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l’exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base en premier lieu sur un rapport qui lui est soumis chaque année par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). L’information véhiculée par le rapport est ensuite complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 6 mai 2016 et observations de la Commission interparlementaire

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu’elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

A) Avancement des travaux dans le domaine de la surveillance électronique (Electronic Monitoring ; EM)

Extrait du rapport de la CLDJP :

Dans [le cadre du projet Electronic Monitoring], il est prévu de créer une association réunissant tous les cantons et ayant pour but d’assurer les investissements et l’exploitation de la surveillance électronique sur le plan suisse. [...].

Cependant, le groupe de coordination a réalisé [...] que si cette association était créée selon la planification initiale, Zürich n’en ferait pas partie (du moins au départ) vu que ce canton est lié [par contrat] jusqu’en 2020, voire 2023. Les autres cantons du concordat oriental pourraient également choisir de se greffer sur Zürich, [...]. L’association aurait dès lors une taille trop petite impliquant pour les cantons la constituant des coûts d’investissement trop élevés. [...]

Le canton de Zurich souhaite rejoindre la solution suisse dès que son propre contrat arrivera à échéance. Dans l’intervalle, [il] est cependant prêt à laisser d’autres cantons participer à son système. Ainsi, tous les cantons pourraient [en disposer] dès le début 2017. L’acquisition de la solution suisse pourrait ainsi être retardée dans l’objectif de la finaliser pour 2020. [...].

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l’exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l’exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

→ La Commission interparlementaire constate que le projet avance moins vite que prévu. Elle salue la volonté des cantons de mettre en place une solution à l'échelle nationale.
Elle répète son souhait que les questions liées à la protection des données soient prises très au sérieux, notamment lorsque des entreprises privées sont appelées à manipuler des données sensibles.
Une partie des membres de la Commission s'opposent au principe même de déléguer à des entreprises privées, ne fût-ce que partiellement, l'exécution de sanctions pénales.

B) Révision du système des prix de pension

Extrait du rapport de la CLDJP :

- *Le groupe de travail devant définir les standards en vue de la fixation des nouveaux prix de pensions des établissements du concordat latin a pris un peu de retard. La récolte des éléments pertinents pour ce faire devait se réaliser par le biais d'un mandat externe. [...] L'établissement du cahier des charges a [...] pris plus de temps que prévu et n'a pas encore pu être finalisé [...]. L'appel sera lancé le 1er juillet 2016 dans la perspective de disposer du rapport final en août 2017.*

→ La Commission prend acte, avec regret, que les travaux visant à adapter les prix de pension [*actuellement : des prix politiques ne couvrant qu'une partie des frais*] aux coûts effectifs de l'exécution des sanctions n'ont pas encore abouti.

D) Création de nouvelles places pour l'exécution de mesures thérapeutiques institutionnelles en milieu fermé

Extrait du rapport de la CLDJP :

Le Centre d'accueil pour adultes en difficultés (CAAD) à Saxon/VS, établissement non-concordataire régi par une fondation de droit privé, accueille depuis plusieurs années des personnes provenant majoritairement des cantons latins en exécution d'une mesure thérapeutique institutionnelle en milieu ouvert selon l'art. 59 al. 2 du code pénal suisse². Le Conseil de Fondation du CAAD a développé un projet d'ouvrir un secteur de 20 à 24 places pour l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles en milieu fermé selon l'art. 59 al. 3 CP³. [...].

Les places ainsi créées seraient complémentaires à celles de [l'établissement] Curabilis dès lors que l'OFJ⁴ estime à environ 150 à 200 le nombre de places manquantes dans le concordat latin pour le traitement institutionnel des troubles mentaux.

Ce projet a été présenté par les différents partenaires impliqués à l'occasion de la séance de la Commission concordataire latine du 25 février 2016 [...]. La CCL et

² Mesure thérapeutique institutionnelle pour le traitement du trouble d'une personne ayant commis un crime ou un délit en relation avec ce trouble ; à effectuer dans un établissement psychiatrique approprié ou dans un établissement d'exécution de mesures (→ [art. 59 CP](#)).

³ L'exécution dans un établissement fermé est requise en cas de risque de fuite ou de récidive.

⁴ Office fédéral de la justice.

la Conférence latine ont formulé un préavis favorable dans la mesure où les places ainsi créées répondront à l'évidence à un besoin concordataire.

→ La Commission salue le projet d'ouvrir au CAAD un secteur destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé, une solution pragmatique, qui promet de pallier un manque de places flagrant.

E) Etablissement fermé pour jeunes filles

Extrait du rapport de la CLDJP :

Le groupe de travail du projet de l'EFPP Dombresson⁵ (GT-Dombresson) a étudié toutes les possibilités de transformation de l'existant, et ceci dans la plupart des cantons romands, dans le but d'éviter des coûts trop importants. Il s'est avéré [...] qu'une première expérience limitée à quatre places paraissait suffisante.

Le GT-Dombresson a enfin trouvé, fin 2014, un accueil favorable de la part du Foyer St-Etienne de Fribourg, devenu en janvier 2016 la Fondation de Fribourg pour la Jeunesse. Et c'est au sein de son unité de Time Out, structure fermée offrant jusqu'ici des séjours d'observation pour mineurs de toute la Suisse romande, que pourront être proposées les mesures de placement de jeunes filles au sens de l'art. 15 de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs⁶.

Un accord en vue d'une étude de faisabilité à ce sujet a été donné en janvier 2015 par le canton de Fribourg, à la condition que ce dernier ne doive pas supporter d'éventuelles charges d'investissement ou de fonctionnement en lien avec le projet et que la poursuite de celui-ci au-delà de la phase-test de 4 ans soit une option envisageable. [...]

En décembre 2015, le président du GT-Dombresson a obtenu l'accord de l'OFJ quant à l'extension de la mission de Time-Out, extension appelée Time-Up. A mi-février 2016, le concept du projet Time-Out/Time-Up a pu être envoyé à l'OFJ pour aval.

→ La Commission approuve la création d'une petite structure de quatre places pour la détention de jeunes filles en milieu fermé. Cette expérience permettra d'établir la nécessité d'une telle structure.
Elle salue particulièrement le choix de collaborer pour cela avec une institution existante plutôt que de créer un établissement nouveau.

Le Locle/Fribourg, le 5 octobre 2016.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) André Frutschi (NE)
Président

(Sig.) Reto Schmid
Secrétaire

⁵ Etablissement fermé pour jeunes filles.

⁶ Le placement d'un jeune (chez des particuliers ou dans un établissement adéquat) est ordonné si l'éducation ou le traitement nécessaire ne peuvent être assurés autrement (→ [art. 15 DPMIn](#)).

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin für das Jahr 2015

Die interparlamentarische Kommission (IPK), die mit der Kontrolle des Vollzugs der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug¹ beauftragt ist und sich aus Delegationen aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura zusammensetzt, hat sich am 4. April 2015 in Freiburg versammelt und stellt Ihnen den Jahresbericht 2015 zu.

Aufgabe und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über die Behörden, die mit dem Vollzug der beiden Konkordate beauftragt sind, auszuüben. Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen kann, stützt sie sich in erster Linie auf einen Bericht, der ihr jedes Jahr von der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (LKJPD) unterbreitet wird. Die Informationen, die in diesem Bericht enthalten sind, werden dann an der Sitzung mit mündlichen Fragen an den Vertreter dieser Konferenz ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 6. Mai 2016 und Bemerkungen der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Besondere Aufmerksamkeit hat die Kommission dabei folgenden Punkten geschenkt:

A) Fortschritt der Arbeiten im Bereich elektronische Überwachung (Electronic Monitoring; EM)

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Im [Rahmen des Projekts Electronic Monitoring] ist es geplant, einen Verein zu gründen, dem alle Kantone angehören und der das Ziel verfolgt, die Investitionen für die elektronische Aufsicht und deren Betrieb in der Schweiz sicherzustellen. [...].

Die Koordinationsgruppe hat aber realisiert [...], dass, sollte dieser Verein gemäss der ursprünglichen Planung gegründet werden, Zürich (zumindest am Anfang) nicht dazugehört, da dieser Kanton bis 2020 oder 2023 [vertraglich] gebunden ist. Die übrigen Kantone des Ostschweizer Konkordats könnten sich ebenfalls dafür entscheiden, sich Zürich anzuschliessen, [...]. Der Verein wäre deshalb zu klein, was für die Kantone, die ihm angehören, zu hohe Investitionskosten zur Folge hätte. [...]

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen); Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin).

Der Kanton Zürich möchte sich der Schweizer Lösung anschliessen, sobald sein eigener Vertrag ausläuft. In der Zwischenzeit ist [er] aber bereit, weitere Kantone an seinem System mitwirken zu lassen. So könnte [es] allen Kantonen ab Anfang 2017 [zur Verfügung stehen]. Der Erwerb der schweizerischen Lösung könnte sich so verzögern, so dass sich das Ziel, sie bis 2020 fertigzustellen, verzögern könnte.[...].

→ Die Interparlamentarische Kommission stellt fest, dass das Projekt weniger schnell als vorgesehen vorankommt. Sie begrüsst die Absicht der Kantone, eine Lösung auf nationaler Ebene zu schaffen. Sie wiederholt ihren Wunsch, dass die Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz sehr ernst genommen werden, namentlich wenn Privatunternehmen besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten sollen. Ein Teil der Kommissionsmitglieder ist grundsätzlich dagegen, den Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen auch nur teilweise an Privatunternehmen zu delegieren.

B) Revision des Systems der Pensionspreise

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

- *Die Arbeitsgruppe, welche die Standards für die Festlegung der neuen Pensionspreise der Anstalten definieren sollte, erhielt ein bisschen Verspätung. Die wichtigen Elemente, um diese Standards zu definieren, sollten über einen externen Auftrag zusammengetragen werden. [...] Für das Erstellen des Pflichtenhefts brauchte es [...] mehr Zeit als vorgesehen, und es konnte noch nicht fertiggestellt werden. Die Ausschreibung wird am 1. Juli 2016 lanciert, damit der Schlussbericht im August 2017 zur Verfügung steht.*

→ Die Kommission nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass die Arbeiten zur Anpassung des Pensionspreises *[derzeit: politische Preise, die nur einen Teil der Kosten decken]* an die tatsächlichen Kosten für den Vollzug der Sanktionen noch nicht fertig sind.

D) Schaffung von neuen Plätzen für den Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen in geschlossenem Milieu

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Das Zentrum für Erwachsene in Schwierigkeiten (CAAD) in Saxon/VS, eine Nichtkonkordats-Anstalt, die von einer privatrechtlichen Stiftung geregelt wird, nimmt seit mehreren Jahren Personen im Vollzug einer stationären therapeutischen Massnahme in offenem Milieu gemäss Artikel 59 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches² auf, die mehrheitlich aus den lateinischen Kantonen kommen. Der Stiftungsrat des CAAD entwickelte ein Projekt zur Eröffnung einer

² Stationäre therapeutische Massnahme zur Behandlung der Störung einer Person, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das mit ihrer psychischen Störung in Zusammenhang steht; Die stationäre Behandlung erfolgt in einer geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder einer Massnahmenvollzugseinrichtung (→ [Art. 59 StGB](#)).

Abteilung mit 20 bis 24 Plätzen für den Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen in geschlossenem Milieu gemäss Artikel 59 Abs. 3 StGB³. [...].

Die so geschaffenen Plätze wären eine Ergänzung zu denjenigen [der Anstalt] Curabilis, denn das BJ⁴ schätzt die Zahl der fehlenden Plätze für die stationäre Behandlung von psychischen Störungen im lateinischen Konkordat auf 150 bis 200.

Dieses Projekt wurde von den verschiedenen beteiligten Partnern anlässlich der Sitzung der lateinischen Konkordatskommission vom 25. Februar 2016 vorgestellt [...]. Die CCL und die lateinische Konferenz haben eine positive Stellungnahme abgegeben, insofern als die so geschaffenen Plätze offensichtlich einem Bedürfnis des Konkordats entsprechen.

→ Die Kommission begrüsst das Projekt zur Eröffnung einer Abteilung für den Vollzug von Massnahmen in geschlossenem Milieu im CAAD; es ist dies eine pragmatische Lösung, die verspricht, einem krassen Mangel an Plätzen abzuhelpfen.

E) Geschlossene Anstalt für Mädchen

Auszug aus dem Bericht der LKJPD:

Die Arbeitsgruppe des Projekts EFPF Dombresson⁵ (AG-Dombresson) untersuchte alle Möglichkeiten, in den meisten Westschweizer Kantonen Bestehendes umzubauen, um allzu hohe Kosten zu vermeiden. Es zeigte sich [...], dass ein erster Versuch, der sich auf vier Plätze beschränkt, genügend sei.

Die AG-Dombresson stiess schliesslich Ende 2014 auf ein günstiges Echo beim Heim St. Stefan Freiburg, das im Januar 2016 zur Freiburger Stiftung für die Jugend wurde. Bei deren Einheit Time Out, einer geschlossenen Struktur, die bis heute Beobachtungsaufenthalte für Minderjährige aus der ganzen Westschweiz anbietet, können stationäre Massnahmen für Mädchen im Sinne von Artikel 15 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht angeboten werden⁶.

Der Kanton Freiburg gab im Januar 2015 das Einverständnis für eine Machbarkeitsstudie zu diesem Thema unter der Voraussetzung, dass er nicht einen allfälligen Investitions- und Betriebsaufwand im Zusammenhang mit diesem Projekt tragen muss und die Fortsetzung dieses Projekts über die vierjährige Testphase hinaus eine Möglichkeit bleibt. [...]

Im Dezember 2015 erhielt der Präsident der AG-Dombresson das Einverständnis des BJ zur Ausweitung der Aufgabe von Time-Out; diese Ausweitung wird Time-Up genannt. Mitte Februar 2016 konnte das Konzept des Projekts Time-Out/Time-Up dem BJ zur Genehmigung überwiesen werden.

³ Der Vollzug in einer geschlossenen Anstalt wird verlangt, solange die Gefahr besteht, dass der Täter flieht oder weitere Straftaten begeht.

⁴ Bundesamt für Justiz.

⁵ Geschlossene Anstalt für Mädchen (frz. Etablissement fermé pour jeunes filles).

⁶ Die Unterbringung eines Jugendlichen (bei Privatpersonen oder in Erziehungs- oder Behandlungseinrichtungen) wird angeordnet, wenn die notwendige Erziehung und Behandlung des Jugendlichen nicht anders sichergestellt werden kann (→ [Art. 15 JStG](#)).

→ Die Kommission heisst die Schaffung einer kleinen Struktur mit vier Plätzen für die Haft von Mädchen in geschlossenem Milieu gut. Mit dieser Erfahrung kann festgestellt werden, ob es eine solche Struktur braucht. Sie begrüsst besonders den Entscheid, dafür mit einer bestehenden Einrichtung zusammenzuarbeiten anstatt eine neue Anstalt zu schaffen.

Le Locle/Freiburg, 5. Oktober 2016.

Im Namen der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Gez.) André Frutschi (NE)
Präsident

(Gez.) Reto Schmid
Sekretär



Rapport 2016-DEE-2

8 novembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2015-GC-64 Andrea Burgener Woeffray/Peter Wüthrich – Encadrement des jeunes en difficulté majeure en vue de leur insertion professionnelle

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport relatif au postulat déposé par les députés Andrea Burgener Woeffray et Peter Wüthrich.

1. Résumé du postulat

Le 27 mai 2015, les députés Andrea Woeffray Burgener et Peter Wüthrich ont déposé un postulat priant le Conseil d'Etat de développer un dispositif de préformation propre aux jeunes en difficulté majeure.

Parmi les jeunes en difficulté majeure présentant des besoins particuliers et qui nécessiteraient un accompagnement spécifique de plus longue durée, sous la forme d'un dispositif de préformation hors chômage, les postulants citent quatre profils:

- > des jeunes qui fréquentent le Centre de préformation professionnelle (PréFo) de Grolley, présentant un état de santé peu compatible avec une intégration dans le monde professionnel (soit 60 à 70% des jeunes suivis);
- > quelques jeunes mères élevant seules leurs enfants (2 à 3 jeunes);
- > des jeunes issus de l'enseignement spécialisé (5 à 7 jeunes);
- > des jeunes ayant un quotient intellectuel (QI) en-dessous de 75 points, qui bénéficiaient de prestations de l'assurance-invalidité (une dizaine de jeunes durant ces deux dernières années).

Le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat, a accepté ce postulat lors de sa séance du 15 décembre 2015 par 82 voix contre 0, sans abstention, et a chargé la Commission pour les jeunes en difficultés d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) de réaliser une étude à ce sujet.

2. Analyse du contexte

Afin d'analyser la pertinence de la création d'un dispositif de préformation, il est nécessaire d'abord d'étudier le contexte fribourgeois (école, solutions transitoires), les profils de jeunes qui seraient concernés et de considérer les différentes solutions qui existent déjà dans le canton.

2.1. Contexte: l'école et les solutions transitoires

2.1.1. La scolarité obligatoire

La scolarité obligatoire s'étend sur onze années réparties en 3 cycles. L'école du cycle d'orientation (CO) constitue le troisième et dernier cycle, d'une durée de trois ans. **L'école a un rôle primordial dans la préparation de l'avenir professionnel des jeunes.**

Le CO a pour objectif de consolider les connaissances et compétences des élèves afin de leur permettre d'accéder à une formation professionnelle ou de suivre l'enseignement des écoles du secondaire II qui font suite à l'école obligatoire. Tout au long de ce troisième cycle, l'élève prépare son choix professionnel. Pour cela, les élèves bénéficient d'un suivi régulier de la part des titulaires de classe et de cours de formation générale incluant un programme d'éducation au choix. Chaque établissement scolaire dispose d'un centre d'orientation, rattaché au Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA). Des conseillers et conseillères en orientation aident les élèves à choisir une voie professionnelle ou une voie d'études. Ils préparent les jeunes à un choix professionnel et les assistent dans l'élaboration de leur projet, ainsi que dans la recherche d'une place d'apprentissage. Les élèves ont la possibilité d'accomplir une 12^e année, exceptionnellement une 13^e année de scolarité, notamment pour leur permettre d'atteindre le programme de 11^e Harmos ou d'effectuer une année linguistique.

Toutefois, malgré le soutien des enseignants et des conseillers en orientation, tous les élèves n'ont pas une solution à la sortie du CO. Certains d'entre eux doivent ainsi recourir à des solutions transitoires (cours d'intégration, semestres de motivation ou de préformation) en s'inscrivant auprès de la Plateforme Jeunes (PFJ), effectuer des stages, voire trouver un petit job.

Au 7 juillet 2016 (année scolaire 2015/16), 4451 élèves ont terminé le CO dans le canton, dont 346 (soit 7,8% du total des élèves) n'avaient pas encore trouvé de solution pour la suite. Parmi eux, 266 jeunes se sont inscrits à la PFJ (source: SOPFA).

2.1.2. L'enseignement spécialisé

Les enfants présentant des besoins éducatifs particuliers qui ne peuvent pas fréquenter une école ordinaire suivent une école spécialisée. Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, ce sont les cantons qui se chargent de la formation scolaire spécialisée. Ainsi, le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) s'occupe des besoins particuliers des élèves en matière de pédagogie spécialisée dans le domaine préscolaire, scolaire et postscolaire dans tout le canton de Fribourg.

Comme les élèves du CO, les élèves qui suivent la scolarité spécialisée obligatoire bénéficient de l'orientation professionnelle. Dans ce cas, lors de la dernière année de scolarité, une demande est présentée à l'Office de l'assurance-invalidité (AI). Si le jeune ne peut pas être pris en charge par l'AI pour la formation (formation élémentaire AI auprès d'un centre de formation professionnelle spécialisé), il est adressé au Service de la formation professionnelle (SFP) ou à la Plateforme jeunes (PFJ) afin de bénéficier des solutions transitoires adaptées.

En mars 2015, le SESAM a élaboré le Concept de pédagogie spécialisée du canton de Fribourg. Dans ce concept, une **cellule d'orientation professionnelle spécifique pour les élèves n'ayant pas trouvé de solution d'insertion** à la fin de la scolarité obligatoire est prévue. Il est également prévu d'engager une personne par le SOPFA pour renforcer le conseil en orientation des élèves intégrés ne bénéficiant pas de prestations de l'AI. La mise en place de ce dispositif se fera dès que la base légale (Loi sur la pédagogie spécialisée) sera entrée en vigueur, à savoir si possible en août 2017 ou au plus tard en août 2018.

2.1.3. Les solutions transitoires: le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficultés d'insertion

Les solutions transitoires permettent de faire le pont entre la fin de l'école obligatoire et le début d'une formation. Elles durent en principe entre six mois et une année, visent à combler les lacunes scolaires et à apporter un soutien dans la concrétisation d'un projet de formation. Ces solutions constituent le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion.

La Commission pour les jeunes en difficultés d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) a été instituée en 2007 par le Conseil d'Etat. Elle a pour mission de développer et concrétiser le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficulté. Un pivot essentiel de ce dispositif est la Plateforme Jeunes (PFJ): mise en place en 2001, elle est un outil d'aiguillage des jeunes vers les solutions transitoires adaptées. Tout jeune qui ter-

mine l'école obligatoire sans solution y est adressé par l'école, par les services qui le suivent, ou s'y adresse de lui-même.

Parmi les mesures et solutions qui font partie du dispositif, il existe notamment:

- > Les cours d'intégration, pour les jeunes de langue étrangère;
- > Le semestre de motivation Intervalle (pour les jeunes aptes au placement), et les semestres de préformation Reper (pour les jeunes ayant peu d'autonomie) et Grolley (pour les jeunes en grandes difficultés ayant très peu d'autonomie et n'étant pas aptes au placement);
- > La mesure «Avenir 20-25», pour les jeunes suivis à l'aide sociale âgés entre 20 et 25 ans et n'ayant pas de formation;
- > Le «Case management Formation professionnelle», qui prend en charge les jeunes ayant des difficultés multiples, qui sont sortis de l'école ou des solutions transitoires sans solution ou qui interrompent leur apprentissage.

Le nombre de jeunes qui se tournent vers la PFJ augmente sans cesse: environ 1200 dossiers ont été enregistrés auprès de la PFJ pour l'année scolaire 2015/16. En automne 2015, la CJD a dû trouver une solution urgente pour environ 80 jeunes qui n'avaient pas de prise en charge dans l'immédiat, les solutions transitoires étant pleines. Ainsi, le dispositif a été complété temporairement par la mesure Coaching et stages (Intervalle), qui assure un suivi plus léger.

De plus, un projet pilote a été testé dès l'été 2015 pour prendre en charge les jeunes ayant des problèmes de santé (cf. point 2.2).

A noter que les semestres de motivation (SeMo) font partie des mesures relatives au marché du travail (MMT) prévues par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI).

2.2. Les jeunes «en difficulté majeure» selon les postulants

2.2.1. Les jeunes fréquentant la PréFo de Grolley

Les postulants indiquent que 70% des jeunes qui fréquentent le semestre de préformation (PréFo) de Grolley constituent le public cible nécessitant un accompagnement de plus longue durée.

La PréFo de Grolley fait partie des solutions transitoires citées ci-dessus. Elle prend en charge des jeunes qui sont en grandes difficultés et qui ne sont pas aptes au placement, incluant également les élèves ayant suivi la scolarité spécialisée ou ayant des problèmes de santé.

Environ 50 jeunes par année peuvent suivre cette mesure, dont le financement est assumé entièrement par le canton

(par le biais du Fonds cantonal de l'emploi). En effet, pour un jeune «immédiatement apte au placement» (terminologie du Secrétariat d'Etat à l'économie; SECO), le financement de la structure est fédéral, alors que le canton assure le financement de la mesure pour un jeune qui n'est pas apte à trouver une solution professionnelle dans l'immédiat.

Toutefois, les jeunes qui sont adressés à Grolley s'inscrivent au chômage après une période de 3 mois dans la structure. Avec l'aide de la PréFo, ils ont ce temps pour constituer entre autres leur dossier de chômage et s'inscrire à l'ORP. Ainsi, comme les autres jeunes qui suivent un semestre de motivation, ils reçoivent une compensation financière de l'assurance chômage dès le 4^e mois en structure et durant une période de maximum 210 jours de présence dans la mesure ou en stage (soit 10 à 12 mois maximum). Cette compensation financière se monte à 450 francs par mois au maximum (soit 20.75 francs par jour).

Selon des chiffres fournis par Grolley, en 2014/15, la moitié des jeunes suivis présentaient de grandes difficultés psychologiques: 30% des jeunes avaient de sérieux problèmes (hyperactivité, déficit de l'attention, dépendances, dépression), et 20% des jeunes présentaient plusieurs difficultés psychologiques sérieuses (dépression et anxiété). De nombreux jeunes ont eu un suivi psychologique durant la scolarité obligatoire. Dans la prise en charge de ces jeunes, la PréFo prévoit d'abord une consolidation des ressources personnelles avant d'entamer un processus d'orientation.

Le taux d'insertion professionnelle de la mesure est d'environ 23,4% en 2015/16 (il était de 32% en 2014-15¹). Durant l'année scolaire 2015/16, sur 64 participants, 15 jeunes ont trouvé une solution au terme de la mesure (8 d'entre eux ont entamé un AFP/CFC, 1 une formation et 6 ont trouvé une autre solution), 12 jeunes n'ont pas souhaité commencer la mesure, 27 jeunes l'ont arrêtée ou abandonnée, 7 l'ont terminée sans solution et 6 jeunes ont poursuivi la mesure dès le mois de septembre (source: PréFo Grolley).

A noter que les jeunes sortis sans solution qui le souhaitent sont ensuite pris en charge par un case manager de la PFJ.

En 2015, une **procédure de collaboration entre l'Office AI et la PréFo de Grolley** a été mise sur pied. Par ce biais, une stricte collaboration et une bonne coordination ont permis de trouver des solutions adéquates pour 8 jeunes entre mars et juillet 2016.

2.2.2. La question du QI, de l'enseignement spécialisé et de l'assurance invalidité

Les postulants citent dans le public-cible nécessitant un accompagnement plus long, des situations de «jeunes ayant un QI en

dessous de 75 qui bénéficiaient de prestations de l'assurance invalidité». Il y aurait eu une dizaine de jeunes dans cette situation durant ces deux dernières années. Les postulants citent également des jeunes issus de l'enseignement spécialisé (5 à 7 jeunes).

Notions et prise de position de l'Office AI

La question des jeunes présentant un QI inférieur à 75 points et qui bénéficiaient antérieurement de prestations de l'AI revient régulièrement. A ce titre, il existe un sentiment selon lequel l'Office AI aurait durci les normes liées au QI, lesquelles qui seraient ainsi passées de 75 à 70 points pour une prise en charge. Or, dans sa prise de position, l'Office AI cantonal indique que l'origine de ce problème est une mauvaise interprétation en lien avec l'entrée en vigueur de la RPT au 1^{er} janvier 2008, qui a provoqué le passage de la prise en charge de la scolarité spéciale de l'Assurance invalidité aux cantons.

L'enseignement spécialisé est destiné à des jeunes qui présentent des problèmes de santé qui ne remplissent pas les exigences de l'école publique et ont donc besoin d'un enseignement adapté. L'art. 8 du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI; RS 831.201) définissait les groupes de jeunes assurés pouvant bénéficier de l'enseignement spécialisé et on y retrouvait les assurés dont le quotient d'intelligence ne dépassait pas 75 points. Par contre, pour le droit à la formation professionnelle, le QI est (et a toujours été) de 70 points.

Une atteinte à la santé se définit par un diagnostic qui provoque des limitations qui ont des répercussions sur la capacité de travail et donc de gain. Le QI est un élément permettant de définir s'il y a une atteinte à la santé mentale. Le CIM-10 définit le retard mental léger (F70) par un QI de 50 à 69 points. Un QI inférieur à 70 s'accompagne en règle générale d'une capacité de travail réduite. Dans ce sens, le droit à des prestations de l'AI sous l'angle de la formation initiale (art.16 de la loi sur l'assurance-invalidité; LAI; RS 831.20) est ouvert, que ce soit pour une formation spécialisée en centre ou pour toute autre mesure de formation adaptée. **Ces aspects légaux ne sont pas liés à la 5^e ou à la 6^e révision de l'AI, mais ils existent depuis de nombreuses années.**

Par contre, par rapport à la prise en charge par l'AI de la scolarité spéciale (ancien art. 8 LAI) qui a été appliquée jusqu'à la fin 2007, le droit était ouvert avec un QI ne dépassant pas 75 points. Cette «largesse» liée à la scolarité spéciale provient du fait que le législateur désirait offrir l'opportunité à des jeunes ayant un QI entre 70 et 75 points de bénéficier de l'encadrement particulier offert par la scolarité spéciale. Compte tenu du développement de l'intelligence, il est tout à fait plausible qu'un jeune bénéficiant de scolarité spéciale n'ait pas automatiquement droit à la formation initiale et une investigation médicale complémentaire doit être effectuée.

¹ A titre de comparaison, pour l'année scolaire 2015-16, le taux d'insertion de la PréFo Reper est 42% et de 79% pour le SEMO Intervalle.

Auparavant, l'Office AI avait un dossier du jeune concerné constitué depuis des années car lié à l'octroi de la scolarité spéciale, alors que dès 2008 une première demande de prestations de l'assurance-invalidité se fait très souvent avec la demande de formation initiale. L'Office AI doit donc constituer un dossier et récolter les informations médicales afin de définir s'il y a une atteinte à la santé au sens de la loi. Cet aspect donne aussi le sentiment aux intéressés que l'AI a durci ses pratiques, puisque précédemment la procédure relevait d'un certain automatisme.

Dans quelques situations, à la suite de l'instruction du dossier, l'Office AI peut constater qu'il n'y a pas d'atteinte à la santé au sens de la loi (par ex. difficultés liées exclusivement à des problèmes linguistiques). Des refus de prestations sont ainsi parfois notifiés, ce qui peut donner la fausse impression que l'AI a changé de pratique.

L'Office AI souligne que lorsque le diagnostic de retard mental ne peut pas être posé car le QI est supérieur à 70, les jeunes ayant bénéficié de la scolarité spéciale présentent souvent des éléments de comorbidité qui permettent à l'AI d'entrer en matière pour une formation initiale. **Dès lors, les cas de refus pour des jeunes issus de la scolarité spéciale sont actuellement exceptionnels.**

Concernant les cas «non AI» dont le QI varie entre 70 et 80 points, comme indiqué ci-dessus lorsqu'ils sont issus de la scolarité spéciale, la plupart du temps l'Office AI pourra entrer en matière sur la base d'autres éléments de comorbidité.

Mesure et projet pour les jeunes «non reconnus AI»

Dans son rapport daté du 12 décembre 2012, la CJD avait proposé de développer une mesure pour les «jeunes en difficultés non reconnus AI». Ce projet pilote d'une durée de 2 ans devait offrir, en complément au centre de préformation de Grolley, l'appui d'un centre de compétences spécialisé en matière d'insertion professionnelle (en l'occurrence: Prof-In à Courtepin et le CFPS Château de Seedorf). Il était prévu que les jeunes expérimentent des stages professionnels dans le but d'accéder à une formation professionnelle reconnue. Dans le cadre du programme de mesures structurelles et d'économie, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas donner suite au financement de ce projet.

En 2014, constatant que certains jeunes inscrits à la PFJ souffrent de problèmes de santé qui représentent un frein à leur insertion dans un processus de formation professionnelle, l'Office AI a conçu pour la CJD le projet «détection précoce des jeunes en difficulté présentant des problèmes de santé». Selon des indications fournies par les solutions transitoires ainsi que la Plateforme Jeunes, il s'agirait d'une vingtaine de jeunes.

Le projet a été officiellement lancé le 9 juillet 2015. Concrètement, trois étapes ont été prévues:

1. La détection par la PFJ ou par une mesure des situations de jeunes ayant un problème de santé et ne touchant pas de prestation AI;
2. L'évaluation de la situation par une équipe multidisciplinaire (composée d'une conseillère en réadaptation et d'un médecin de l'Office AI, ainsi que d'une personne de la PFJ);
3. La mise en place de mesures dans le cadre des mesures d'intervention précoce de l'Office AI.

Le projet pilote prévoyait d'accueillir 20 jeunes: seules 14 situations ont été annoncées et ont pu prendre part au projet. Parmi ces situations, 7 jeunes bénéficient de prestations de l'AI. De ce fait, 7 situations seulement présentaient le profil fixé. **Au final, 4 jeunes ont bénéficié du projet jusqu'à la mise en place de mesures.** Les séances d'évaluation avec des professionnels de l'AI ont été un élément efficace dans l'éclaircissement des situations.

A noter également qu'au cours du projet, il a été demandé à la PréFo de Grolley de détecter une dizaine de situations ayant les plus grandes difficultés (problèmes de santé). Il était souhaité d'identifier clairement les problématiques rencontrées grâce à l'équipe multidisciplinaire du projet. Seule une situation a été transmise.

De même, des jeunes ayant une problématique en lien avec un QI faible ou ayant suivi la scolarité spécialisée n'ont pas été signalés pour prendre part au projet. Au vu des résultats de ce projet, il semblerait que les solutions existantes sont suffisantes, sans pouvoir exclure toutefois que de tels profils existent.

Il est encore à relever que le SESAM n'a pas recensé de jeunes sortants de la scolarité spéciale qui n'ont pas de solutions de formation à la fin de leur scolarité obligatoire en juin 2016.

Le projet a tout de même permis de créer de la clarté au sujet du partage des compétences et des échanges d'informations pertinentes entre l'Office AI et la PréFo de Grolley pour les jeunes bénéficiant de prestations AI (certains avaient refusé des mesures proposées par l'AI).

2.2.3. La question des jeunes mères élevant seules leurs enfants

Parmi le public-cible nécessitant un suivi de plus longue durée, les postulants citent des jeunes mères qui élèvent seules leurs enfants (soit 2 à 3 jeunes).

A la suite du postulat Eric Collomb/Antoinette Badoud à propos de l'intégration sur le marché du travail des mères élevant seules leur(s) enfant(s), un rapport a été transmis au Grand Conseil le 25 novembre 2014 (2014-DEE-46).

Ce rapport a conclu que **les situations de jeunes mères élevant seules leurs enfants sont très peu nombreuses dans le canton**. Lorsque le cas se présente, les écoles et les structures transitoires s'adaptent afin de permettre à la jeune femme de poursuivre sa formation. Il a également été relevé l'existence d'une structure spécialisée pour ces situations, l'Institution aux Etangs, à Fribourg. Une bonne coordination entre cette institution et les écoles concernées a permis aux jeunes de poursuivre le processus de formation jusqu'à présent. Les situations sont traitées au cas par cas et des solutions individualisées sont trouvées en fonction de la complexité de la situation.

Ainsi, pour ce public-cible, des solutions existent et les acteurs concernés par ces situations s'adaptent et font preuve de souplesse. Le Conseil d'Etat n'a pas estimé nécessaire d'implémenter une mesure supplémentaire.

3. Conclusion

L'analyse de la pertinence d'un dispositif de préformation pour des jeunes en difficulté majeure a permis d'étudier le contexte fribourgeois, le public-cible relevé, ainsi que les solutions existantes.

La scolarité obligatoire (école ordinaire, institution spécialisée) a pour mission de préparer et d'accompagner chaque jeune vers une voie professionnelle ou d'études. Son rôle est primordial et mérite d'être soutenu et renforcé. Des améliorations sont en cours.

Malheureusement, des jeunes arrivent au terme de la scolarité sans une solution pour la suite et doivent avoir recours aux solutions transitoires proposées par le dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion. Une large palette de mesures sont à disposition (cours d'intégration, semestre de motivation, semestres de préformation, Case Management, mesure «Avenir 20–25» et autres mesures et projets ad hoc), permettant de trouver une solution individuelle pour chacun des jeunes qui s'y adressent chaque année.

Toutefois, le nombre de jeunes s'adressant à la PFJ augmente sans cesse. Or, le nombre de places dans les solutions transitoires et les moyens financiers n'augmentent pas au même rythme. Le dispositif actuel se retrouve au maximum de sa capacité.

La CJD veille à la cohérence de ce dispositif et est chargée de détecter les éventuelles failles. Elle veille aussi à l'améliorer: dans cette idée, elle va consolider les mesures existantes, en renforçant leur flexibilité pour mieux s'adapter au cas particulier de chaque jeune et en évitant d'ajouter des mesures supplémentaires qui alourdiraient un dispositif déjà dense.

Suite à l'analyse effectuée dans le présent rapport, il ressort que les public-cibles faisant l'objet du postulat sont peu nom-

breux (voire inexistant) et trouvent des réponses parmi les solutions existantes. Les acteurs impliqués dans le dispositif, ainsi que dans le contexte cantonal, font preuve de souplesse afin de répondre au mieux à chaque situation, chaque cas étant singulier et différent des autres et méritant la solution la mieux adaptée.

Il n'est pas certain qu'une prise en charge de plus longue durée puisse résoudre les situations les plus complexes. La mise en place de collaborations particulières ou de dispositifs permet de résoudre des cas de rigueur. Est à relever le fait que le projet pilote «détection précoce des jeunes en difficulté présentant des problèmes de santé» (cf. pages 5 et 6 du présent rapport), mis en place par la CJD avec l'Office AI pour des jeunes faisant partie du public-cible décrit par les postulants, n'a pas eu de succès en l'absence de situations.

Le Conseil d'Etat relève le travail important que la CJD réalise en faveur des jeunes en difficultés d'insertion. Au vu des éléments de ce rapport, il estime qu'il n'est pas nécessaire d'implémenter une mesure supplémentaire, tout en reconnaissant les risques que comportent ces situations, et invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2016-DEE-2

8. November 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-64 Andrea Burgener Woeffray/Peter Wüthrich – Betreuung von Jugendlichen mit grossen Schwierigkeiten bei ihrer beruflichen Eingliederung

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat von Grossrätin Andrea Burgener Woeffray und Grossrat Peter Wüthrich.

betroffenen Jugendlichen genauer betrachtet und die im Kanton bereits bestehenden Übergangslösungen berücksichtigt werden.

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 27. Mai 2015 eingereichten Postulat bitten Grossrätin Andrea Woeffray Burgener und Grossrat Peter Wüthrich den Staatsrat, eine neue Berufsvorbereitungsmassnahme zu entwickeln, die sich speziell an Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung richtet.

Die Verfasser des Postulats zählen vier Profile zu den Jugendlichen mit grossen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung, die einen besonderen Bildungsbedarf haben und eine längere spezifische Begleitung in Form einer Berufsvorbereitungsmassnahme ausserhalb der Arbeitslosenversicherung benötigen:

- > Jugendliche, die das Centre de préformation professionnelle (PreFo) in Grolley besuchen und deren Gesundheitszustand nicht mit dem Einstieg in die Berufswelt vereinbar ist (60 bis 70% der betreuten Jugendlichen);
- > einige junge alleinerziehende Mütter (2 bis 3 Jugendliche);
- > Jugendliche, die den Sonderschulunterricht besucht haben (5 bis 7 Jugendliche);
- > Jugendliche mit einem Intelligenzquotient (IQ) unter 75 Punkten, die Leistungen der Invalidenversicherung beziehen (etwa zehn Jugendliche in den letzten beiden Jahren).

Der Grosse Rat hat dieses Postulat an der Sitzung vom 15. Dezember 2015 auf Empfehlung des Staatsrats mit 82 Ja-Stimmen gegen 0 Nein-Stimmen und ohne Enthaltungen angenommen und die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) beauftragt, eine Studie zu diesem Thema durchzuführen.

2. Kontextanalyse

Um zu prüfen, ob die Schaffung einer Berufsvorbereitungsmassnahme sinnvoll ist, müssen zunächst der Freiburger Kontext (Schule, Übergangslösungen) und das Profil der

2.1. Kontext: Schule und Übergangslösungen

2.1.1. Die obligatorische Schule

Die obligatorische Schulzeit erstreckt sich über elf Jahre und ist in drei Zyklen unterteilt. Die Orientierungsschule (OS) bildet den dritten und letzten Zyklus und dauert drei Jahre. **Die Schule nimmt bei der Vorbereitung der beruflichen Zukunft der Jugendlichen eine sehr wichtige Rolle ein.**

Ziel der OS ist es, die Kenntnisse und Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler zu festigen, um ihnen nach der obligatorischen Schulzeit den Zugang zu einer Berufsausbildung oder den Besuch einer Schule der Sekundarstufe II zu ermöglichen. Während des gesamten dritten Zyklus bereiten die Schülerinnen und Schüler ihre Berufswahl vor. Dazu prüfen die Klassenlehrpersonen regelmässig ihre Entwicklung. Zudem erhalten sie allgemeinbildende Kurse, bei denen sie auch zwischen verschiedenen Ausbildungsprogrammen wählen können. Jede Schule verfügt über eine Berufsberatungsstelle, die dem Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) unterstellt ist. Die Berufsberaterinnen und Berufsberater helfen den Schülerinnen und Schülern bei der Wahl eines Berufs oder eines Studiengangs. Sie bereiten sie auf die Berufswahl vor und unterstützen sie dabei, ihr Berufsprojekt zu erstellen und eine Lehrstelle zu suchen. Die Schülerinnen und Schüler haben die Möglichkeit, ein 12. – und ausnahmsweise ein 13. – Schuljahr zu absolvieren, um die Ziele des 11. HarmoS-Schuljahres zu erreichen oder ein Sprachenjahr zu machen.

Trotz der Unterstützung der Lehrpersonen und der Berufsberaterinnen und Berufsberater haben aber nicht alle Schülerinnen und Schüler am Ende der OS eine Lösung für ihre Berufsbildung. Einige von ihnen müssen somit auf Übergangslösungen (Integrationskurs, Motivationssemester oder Berufsvorbereitungsmassnahme) zurückgreifen, indem sie sich bei der Plattform Jugendliche (PFJ) anmelden, Praktika absolvieren oder einen kleinen Job finden.

Am 7. Juli 2016 (Schuljahr 2015/16) haben 4451 Schülerinnen und Schüler im Kanton die OS abgeschlossen. Davon hatten 346 (7,8% aller Schüler) noch keine Lösung für ihre Berufsbildung gefunden. 266 dieser Jugendlichen haben sich bei der PFJ angemeldet (Quelle: BEA).

2.1.2. Der Sonderschulunterricht

Kinder mit besonderem Bildungsbedarf, die keine Regelschule besuchen können, besuchen eine Sonderschule. Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die im Jahr 2008 in Kraft getreten ist, liegt die Zuständigkeit für die Sonderschulen bei den Kantonen. So ist das Amt für Sonderpädagogik (SoA) für den besonderen Bildungsbedarf der Schülerinnen und Schüler im Vorschul-, Schul- und Nachschulbereich im gesamten Kanton Freiburg zuständig.

Wie die OS-Schülerinnen und -Schüler profitieren auch die Schülerinnen und Schüler, die eine Sonderschule besuchen, von der Berufsberatung. In ihrem Fall wird im letzten Schuljahr ein Gesuch bei der Invalidenversicherungsstelle eingereicht. Schülerinnen und Schüler, die bei ihrer Berufsbildung nicht von der Invalidenversicherung (IV) betreut werden können (IV-Anlehre bei einer spezialisierten Berufsausbildungsstätte), werden an das Amt für Berufsbildung (BBA) oder die Plattform Jugendliche (PFJ) verwiesen, damit sie von geeigneten Übergangslösungen profitieren können.

Das SoA hat im März 2015 das Sonderpädagogik-Konzept des Kantons Freiburg veröffentlicht. In diesem Konzept ist eine **Fachstelle Berufsberatung für Schülerinnen und Schüler, die am Ende der obligatorischen Schulzeit keine Lösung für ihre berufliche Eingliederung gefunden haben, vorgesehen**. Das BEA plant zudem die Anstellung einer Person, um die Berufsberatung von integrierten Schülerinnen und Schülern, die keine IV-Leistungen erhalten, zu verstärken. Die Einführung dieser Fachstelle erfolgt, sobald die Gesetzesgrundlage (Gesetz über die Sonderpädagogik) in Kraft getreten ist, d.h. wenn möglich im August 2017 oder spätestens im August 2018.

2.1.3. Die Übergangslösungen: das Betreuungssystem für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung

Die Übergangslösungen erlauben es, eine Brücke zwischen der obligatorischen Schulzeit und dem Beginn der Berufsbildung zu schlagen. Sie dauern in der Regel sechs Monate bis ein Jahr und sollen die schulischen Lücken schliessen und die Jugendlichen bei der Umsetzung eines Ausbildungsprojekts unterstützen. Diese Lösungen bilden das Betreuungssystem für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung.

Die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) wurde 2007 vom Staatsrat errichtet. Sie ist für die Entwicklung und Umsetzung dieses Betreuungssystems zuständig. Die Plattform Jugendliche nimmt in diesem Betreuungssystem eine zentrale Rolle ein. Sie wurde 2001 eingeführt und verweist die Jugendlichen an die geeignete Übergangslösung. Alle Jugendlichen, die die obligatorische Schulzeit ohne Lösung abschliessen, werden von ihrer Schule oder von den Ämtern, die sie betreuen, an die PFJ verwiesen. Oder sie wenden sich selbst an die Plattform.

Zu den Massnahmen und Lösungen, die Teil dieses Betreuungssystems sind, gehören insbesondere:

- > die Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche;
- > das Motivationssemester Intervalle (für vermittlungsfähige Jugendliche) sowie die Berufsvorbereitungsmassnahmen Reper (für Jugendliche mit wenig Autonomie) und Grolley (für nicht vermittlungsfähige Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten und sehr wenig Autonomie);
- > die Massnahme «Zukunft 20–25» für Jugendliche zwischen 20 und 25 Jahren, die von der Sozialhilfe betreut werden und keine Ausbildung haben;
- > das «Case Management Berufsbildung», das Jugendliche mit Mehrfachproblematik betreut, die die Schule oder eine Übergangslösung ohne Lösung für die Berufsbildung verlassen haben oder ihre Lehre abgebrochen haben.

Die Zahl der Jugendlichen, die sich an die PFJ wenden, nimmt stetig zu: Für das Schuljahr 2015/16 verzeichnete die PFJ 1200 Dossiers. Im Herbst 2015 musste die KJS dringend eine Lösung für rund 80 Jugendliche suchen, die nicht sofort betreut werden konnten, da in den Übergangslösungen bereits alle Plätze besetzt waren. Das Betreuungssystem wurde daher vorübergehend durch die Massnahme *Coaching et stages* (Stiftung Intervalle) ergänzt, die eine Betreuung in abgespeckter Form bietet.

Zudem wurde ab Sommer 2015 ein Pilotprojekt getestet, in dessen Rahmen Jugendliche mit gesundheitlichen Problemen betreut wurden (siehe Punkt 2.2).

Die Motivationssemester (SEMO) sind übrigens Teil der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM), die im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) vorgesehen sind.

2.2. Die Jugendlichen «mit grossen Schwierigkeiten» gemäss den Verfassern des Postulats

2.2.1. Die Jugendlichen in der PreFo Grolley

Die Verfasser des Postulats geben an, dass 70% der Jugendlichen, die die Berufsvorbereitungsmassnahme (PreFo) Grolley besuchen, zum Zielpublikum gehören, das eine längere Begleitung benötigt.

Die PreFo Grolley gehört zu den oben genannten Übergangslösungen. Sie betreut nicht vermittlungsfähige Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung einschliesslich der Jugendlichen, die den Sonderschulunterricht besucht oder gesundheitliche Probleme haben.

Rund 50 Jugendliche pro Jahr können an dieser Massnahme teilnehmen, die vollumfänglich vom Kanton finanziert wird (über den kantonalen Beschäftigungsfonds). Der Bund finanziert in der Tat nur Massnahmen für Jugendliche, die gemäss der Terminologie des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) «sofort vermittlungsfähig» sind. Massnahmen für Jugendliche, die nicht fähig sind, in unmittelbarer Zukunft eine Berufslösung zu finden, müssen folglich vom Kanton finanziert werden.

Nach drei Monaten in der PreFo Grolley melden sich die Jugendlichen aber trotzdem arbeitslos. Mit der Hilfe der PreFo nutzen sie diese Zeit, um ihr Dossier für die Arbeitslosenversicherung zusammenzustellen und sich beim RAV anzumelden. So erhalten sie, wie die anderen Jugendlichen, die an einem Motivationssemester teilnehmen, eine finanzielle Entschädigung der Arbeitslosenversicherung ab dem 4. Monat in der Massnahme und für einen Zeitraum von höchstens 210 Präsenztagen in der Massnahme oder im Praktikum (also höchstens 10 bis 12 Monate). Diese finanzielle Entschädigung beträgt höchstens 450 Franken pro Monat (20.75 Franken pro Tag).

Gemäss den Zahlen der PreFo Grolley hatte die Hälfte der Jugendlichen, die 2014/15 betreut wurden, grosse psychische Probleme: 30% der Jugendlichen hatten ernste Probleme (Hyperaktivität, Aufmerksamkeitsdefizit, Suchterkrankung, Depression) und 20% der Jugendlichen hatten mehrere ernsthafte psychische Probleme (Depression und Angstzustände). Viele dieser Jugendlichen wurden während der obligatorischen Schulzeit psychologische betreut. Bei der Betreuung dieser Jugendlichen sieht die PreFo zunächst die Stärkung der persönlichen Ressourcen vor, bevor der Berufswahlprozess in Angriff genommen wird.

Die Wiedereingliederungsquote der Massnahme für das Schuljahr 2015/16 beträgt 23,4% (gegenüber 32% für 2014/15¹). Während des Schuljahres 2015/16 haben 15 von 64 Teil-

nehmenden eine Lösung im Anschluss an die Massnahme gefunden (8 von ihnen haben ein EBA/EFZ begonnen, 1 eine Ausbildung und 6 haben eine andere Lösung gefunden), 12 Jugendliche haben die Massnahme nicht begonnen, 27 Jugendliche haben sie abgebrochen, 7 haben sie ohne Lösung abgeschlossen und 6 haben die Massnahme im September fortgesetzt (Quelle: PreFo Grolley).

Die Jugendlichen, die die Massnahme ohne Lösung abschliessen, werden, wenn sie dies wünschen, anschliessend vom Case Manager der PFJ betreut.

Im Jahr 2015 wurde **ein Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen der IV-Stelle und der PreFo Grolley eingeführt**. So konnten dank einer engen, gut koordinierten Zusammenarbeit zwischen März und Juli 2016 geeignete Lösungen für acht Jugendliche gefunden werden.

2.2.2. IQ, Sonderschulunterricht und Invalidenversicherung

Die Verfasser des Postulats zählen die «Jugendlichen mit einem IQ unter 75, die Leistungen der Invalidenversicherung beziehen» zum Zielpublikum, das eine längere Betreuung benötigt. In den letzten beiden Jahren seien etwa zehn Jugendliche in dieser Situation gewesen. Daneben führen die Verfasser des Postulats auch die Jugendlichen, die den Sonderschulunterricht besucht haben (5 bis 7 Jugendliche) zum Zielpublikum.

Begriffe und Stellungnahme der IV-Stelle

Bei der Frage nach den Jugendlichen mit einem IQ unter 75 Punkten, die früher IV-Leistungen erhalten haben, schwingt oft das Gefühl mit, dass die IV-Stelle strenger geworden sei, da für den Erhalt von IV-Leistungen die Schwelle bezüglich des IQ von 75 auf 70 Punkte herabgesetzt worden sei. In ihrer Stellungnahme weist die IV-Stelle jedoch darauf hin, dass dieses Problem auf einer falschen Auslegung im Zusammenhang mit der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) beruht. Denn seither wird der Sonderschulunterricht nicht mehr durch die IV finanziert, sondern durch die Kantone.

Der Sonderschulunterricht richtet sich an Jugendliche mit gesundheitlichen Problemen, die den Anforderungen der Volksschule nicht genügen und auf einen angepassten Sonderschulunterricht angewiesen sind. In Artikel 8 der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV; SR 831.201) wurde die Gruppe der jungen Versicherten definiert, die Sonderschulunterricht erhalten konnten. Dazu zählten die Versicherten, deren Intelligenzquotient nicht mehr als 75 Punkte beträgt. Was den Anspruch auf eine IV-Unterstützung für die Berufsbildung angeht, so wird und wurde schon immer ein IQ von höchstens 70 Punkten vorausgesetzt.

¹ Zum Vergleich: Bei der PreFo Reper betrug die Wiedereingliederungsquote für das Schuljahr 2015/16 42% und beim SEMO Intervalle 79%.

Ein Gesundheitsschaden wird definiert als eine nachgewiesene Beeinträchtigung mit Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit und somit auf die Erwerbsfähigkeit. Anhand des IQ kann bestimmt werden, ob ein geistiger Gesundheitsschaden vorliegt. Gemäss dem ICD-10 besteht eine leichte Intelligenzminderung (F70) bei einem IQ zwischen 50 und 69 Punkten: Ein IQ unter 70 geht in der Regel mit einer verminderten Arbeitsfähigkeit einher. In diesem Sinne besteht ein Anspruch auf eine Eingliederungsmassnahme der IV in Form einer erstmaligen beruflichen Ausbildung (Art. 16 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung; IVG; SR 831.20), egal ob es sich um eine besondere Schulung in einem Bildungszentrum oder um eine andere geeignete Ausbildungsmassnahme handelt. **Diese gesetzlichen Aspekte stehen nicht im Zusammenhang mit der 5. oder 6. IV-Revision, sondern bestehen bereits seit Jahren.**

Was die Finanzierung des Sonderschulunterrichts durch die IV angeht (ehemals Art. 8 IVV), wie dies bis Ende 2007 der Fall war, bestand der Anspruch hingegen bereits ab einem IQ unter 75 Punkten. Diese «grosszügige Auslegung» in Bezug auf den Sonderschulunterricht ist darauf zurückzuführen, dass der Gesetzgeber den Jugendlichen mit einem IQ zwischen 70 und 75 Punkten die Möglichkeit geben wollte, von der besonderen Betreuung zu profitieren, die der Sonderschulunterricht bietet. Unter Berücksichtigung der Intelligenzentwicklung ist es durchaus plausibel, dass Jugendliche, die den Sonderschulunterricht besuchen, nicht automatisch Anspruch auf eine erstmalige berufliche Ausbildung haben. Es muss eine zusätzliche medizinische Untersuchung durchgeführt werden.

Früher hatte die IV-Stelle ein Dossier der oder des Jugendlichen, das sie für die Gewährung des Sonderschulunterrichts erstellt und über die Jahre hinweg ergänzt hat. Seit 2008 ist aber die Beantragung einer erstmaligen beruflichen Ausbildung oft das erste Gesuch um Leistungen der Invalidenversicherung. Die IV-Stelle muss somit zunächst ein Dossier zusammenstellen und medizinische Informationen sammeln, um zu bestimmen, ob ein Gesundheitsschaden im Sinne des Gesetzes besteht. Da das Verfahren früher an diesem Punkt einen gewissen Automatismus beinhaltete, macht dies ebenfalls den Eindruck, dass die IV strenger geworden ist.

In einigen Fällen stellt die IV-Stelle nach der Prüfung des Dossiers fest, dass kein Gesundheitsschaden im Sinne des Gesetzes besteht (z.B. Schwierigkeiten, die ausschliesslich auf sprachliche Probleme zurückzuführen sind). Sodass sie in manchen Fällen Leistungen ablehnt. Das kann fälschlicherweise den Eindruck vermitteln, dass die IV ihr Vorgehen geändert hat.

Auch wenn bei ihnen keine Intelligenzminderung diagnostiziert werden kann, da ihr IQ über 70 Punkten liegt, weisen Jugendliche, die den Sonderschulunterricht besucht haben, gemäss der IV-Stelle oft Anzeichen einer Komorbidität auf.

Diese Komorbidität ermöglicht es der IV, dennoch auf das Gesuch um eine erstmalige berufliche Ausbildung einzutreten. **Daher kommt es zurzeit nur in Ausnahmefällen vor, dass die Gesuche von Jugendlichen, die den Sonderschulunterricht besucht haben, abgelehnt werden.**

Was die Jugendlichen betrifft, deren IQ keinen Anspruch auf IV-Leistungen gibt (IQ zwischen 70 und 80 Punkten), aber den Sonderschulunterricht besucht haben, so kann die IV-Stelle wie oben erwähnt gestützt auf eine allfällige Komorbidität dennoch auf ihr Gesuch eintreten.

Massnahme und Projekt für Jugendliche, die keinen Anspruch auf IV-Leistungen haben

In ihrem Bericht vom 12. Dezember 2012 hat die KJS vorgeschlagen, eine Massnahme für «Jugendliche mit Schwierigkeiten, die von der IV nicht berücksichtigt werden» zu entwickeln. Dieses zweijährige Pilotprojekt sollte als Ergänzung zum *Centre de préformation professionnelle* in Grolley die Unterstützung einer spezialisierten Berufsbildungsstätte bieten (Prof-In Courtepin und CFPS Schloss Seedorf). Vorgeesehen war, dass die Jugendlichen Berufspraktika absolvieren, um in verschiedenen Berufen zu schnuppern und später eine anerkannte Ausbildung beginnen zu können. Im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen hat der Staatsrat entschieden, dieses Projekt nicht zu finanzieren.

Nachdem festgestellt wurde, dass einige Jugendliche, die sich bei der PFJ angemeldet haben, gesundheitliche Probleme hatten, hat die IV-Stelle im Jahr 2014 für die KJS das Projekt «Früherkennung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung, die auch von gesundheitlichen Problemen betroffen sind» entwickelt. Gemäss Angaben der Übergangslösungen und der Plattform Jugendliche sind rund 20 Jugendliche davon betroffen.

Das Projekt wurde am 9. Juli 2015 offiziell lanciert. Es sieht drei Etappen vor:

1. Erkennung der Jugendlichen mit gesundheitlichen Problemen, die keine IV-Leistungen beziehen, durch die PFJ oder durch eine Massnahme;
2. Einschätzung der Situation durch ein multidisziplinäres Team (bestehend aus einer Eingliederungsberaterin, einem Arzt der IV-Stelle und einer Person der PFJ);
3. Vergabe von Massnahmen im Rahmen der Massnahmen der Frühintervention der IV-Stelle.

Das Pilotprojekt sah vor, 20 Jugendliche aufzunehmen. Nur 14 Fälle wurden gemeldet und konnten am Projekt teilnehmen. Davon bezogen 7 Jugendliche IV-Leistungen. Somit wiesen nur 7 Jugendliche das festgelegte Profil auf. **Letztlich nahmen 4 Jugendliche an allen Etappen des Projekts bis zur Vergabe von Massnahmen teil.** Die Assessment-Sitzun-

gen mit den Fachleuten der IV waren ein effizientes Mittel bei der Bestimmung der Situation der Jugendlichen.

Zu erwähnen ist auch, dass im Verlaufe des Projekts, die PreFo Grolley beauftragt wurde, die zehn Fälle mit den grössten Schwierigkeiten (gesundheitliche Probleme) zu ermitteln. Mithilfe des multidisziplinären Projektteams sollten die angetroffenen Probleme klar identifiziert werden. Es wurde nur ein Fall weitergeleitet.

Es wurden zudem keine Jugendlichen, die Probleme wegen eines tiefen IQ haben oder den Sonderschulunterricht besuchen, für die Teilnahme am Projekt gemeldet. Angesichts der Resultate dieses Projekts scheinen die bestehenden Lösungen ausreichend zu sein. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass es Jugendliche gibt, die dem gesuchten Profil entsprechen.

Weiter gilt es zu erwähnen, dass das SoA keine Jugendlichen verzeichnet hat, die den Sonderschulunterricht besucht und am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit im Juni 2016 keine Lösung für ihre Berufsbildung gefunden haben.

Das Projekt hat trotzdem erlaubt, Klarheit zu schaffen, was die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen der IV-Stelle und der PreFo Grolley bezüglich der Jugendlichen angeht, die IV-Leistungen beziehen (einige von ihnen hatten Massnahmen abgelehnt, die von der IV angeboten wurden).

2.2.3. Junge alleinerziehende Mütter

Die Verfasser des Postulats zählen die «jungen alleinerziehenden Mütter» zum Zielpublikum, das eine längere Betreuung benötigt (etwa 2 bis 3 Jugendliche).

Infolge des Postulats Eric Collomb/Antoinette Badoud zur Integration von alleinerziehenden Müttern in den Arbeitsmarkt wurde dem Grossen Rat am 25. November 2014 ein Bericht vorgelegt (2014-DEE-46).

Aus diesem Bericht geht hervor, dass es **im Kanton Freiburg nur wenige Fälle von jungen alleinerziehenden Müttern** gibt. Wenn eine Jugendliche schwanger wird, passen sich die Schulen und die Übergangseinrichtungen an, damit sie ihre Ausbildung weiterführen kann. Der Bericht wies ebenfalls darauf hin, dass bereits eine Einrichtung besteht, die auf diese Fälle spezialisiert ist: die Institution Aux Etangs in Freiburg. Eine gute Koordination zwischen dieser Institution und den betroffenen Einrichtungen oder Schulen erlaubte es den Jugendlichen bisher, ihre Ausbildung weiterzuführen. Die Situation der Jugendlichen wird von Fall zu Fall behandelt und je nach Komplexität werden individuelle Lösungen gesucht.

Für diese Zielgruppe gibt es somit bereits Lösungen. Die betroffenen Akteure passen sich an und zeigen sich flexibel.

Der Staatsrat hat es daher nicht für nötig erachtet, zusätzliche Massnahmen einzuführen.

3. Schlussfolgerung

Die Analyse, ob die Schaffung einer Berufsvorbereitungsmassnahme für Jugendliche mit grossen Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung sinnvoll ist, hat es erlaubt, den Freiburger Kontext, das genannte Zielpublikum sowie die bereits bestehenden Lösungen zu untersuchen.

Die obligatorische Schulzeit (Regelschule, Sonderschule) soll alle Jugendlichen auf die Wahl eines Berufs oder eines Studiengangs vorbereiten und sie bei der Wahl begleiten. Sie spielt dabei eine zentrale Rolle und verdient es unterstützt und verstärkt zu werden. Verbesserungen sind im Gang.

Leider erreichen einige Jugendliche das Ende der obligatorischen Schulzeit, ohne eine Lösung für ihre Berufsbildung gefunden zu haben, weshalb sie auf die vom Betreuungssystem für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung angebotenen Übergangslösungen zurückgreifen müssen. Eine breite Auswahl an Massnahmen steht ihnen zur Verfügung (Integrationskurse, Motivationssemester, Berufsvorbereitungsmassnahme, Case Management, Massnahme «Zukunft 20–25» und weitere Ad-hoc-Massnahmen und -Projekte). Diese Massnahmen erlauben es, eine individuelle Lösung für alle Jugendlichen zu finden, die sich an das Betreuungssystem wenden.

Die Zahl der Jugendlichen, die sich an die PFJ wenden, steigt stetig an. Die Anzahl Plätze in den Übergangsmassnahmen und die finanziellen Mittel nehmen aber nicht im gleichen Masse zu. Das aktuelle Betreuungssystem hat seine volle Kapazität erreicht.

Die KJS sorgt für die Kohärenz dieses Betreuungssystems und ist dafür zuständig, allfällige Schwachstellen zu entdecken und das System zu verbessern: Sie konsolidiert die bestehenden Massnahmen, indem sie ihre Flexibilität steigert, damit sie besser auf die einzelnen Jugendlichen abgestimmt sind, und indem sie auf die Einführung zusätzlicher Massnahmen verzichtet, die das bereits dichte Betreuungssystem nur schwerfälliger machen würden.

Die in diesem Bericht dargelegte Analyse macht deutlich, dass die im Postulat genannten Zielgruppen nur klein (oder gar inexistent) sind und die bereits bestehenden Lösungen nutzen können. Die beteiligten Akteure zeigen sich flexibel, um bestmöglich auf die einzelnen Fälle einzugehen. Denn jeder Fall ist einzigartig und unterscheidet sich von den anderen und verdient die am besten geeignete Lösung.

Es ist nicht sicher, ob eine längere Betreuung die sehr komplexen Fälle regeln könnte. Eine intensive Zusammenarbeit oder die Vergabe von Massnahmen erlaubt es, Härtefälle lösen. Zu

erwähnen ist zudem, dass das Pilotprojekt «Früherkennung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung, die auch von gesundheitlichen Problemen betroffen sind» (siehe Seiten 5 und 6 dieses Berichts) wegen fehlender Fälle keinen Erfolg hatte. Dieses Pilotprojekt hatte die KJS zusammen mit der IV-Stelle für Jugendliche lanciert, die von den Verfassern des Postulats als Zielgruppe bezeichnet wurden.

Der Staatsrat hebt die grosse Arbeit hervor, die die KJS für die Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung leistet. Der Staatsrat ist sich der heiklen Situation der Betroffenen vollkommen bewusst. Doch aufgrund des oben genannten Sachverhalts ist er der Meinung, dass die Einführung einer zusätzlichen Massnahme nicht notwendig ist. Er bittet den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2016-DICS-51

5 décembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2015-GC-60 Laurent Thévoz/Didier Castella – Gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg

1. Introduction	1
1.1. Gouvernance nationale des hautes écoles	2
2. Hautes écoles fribourgeoises	3
2.1. Statut légal	3
2.2. Gouvernance et organes	4
2.3. Coopérations entre les hautes écoles	7
3. Financement	8
3.1. Mécanismes de financement	8
3.2. Evolution des dépenses cantonales	9
3.3. Eléments d'analyse	12
4. Conclusion	14

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat des députés Laurent Thévoz et Didier Castella relatif à la gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg.

1. Introduction

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. 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.

Dans la réponse du Conseil d'Etat du 12 octobre 2015, l'accent a déjà été mis sur les points suivants:

- > 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. La concentration importante des hautes écoles dans le canton est ainsi le gage de son dynamisme.

- > La comparaison entre les différents types de hautes écoles est limitée par les différences entre leurs missions et leurs modes de fonctionnement. De plus, la HES-SO//FR se trouve dans une situation particulière, car elle fait partie d'une haute école intercantonale et est complètement intégrée dans le système financier de la HES-SO.
- > 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. Premièrement, la Conférence suisse des hautes écoles a pour objectif principal d'assurer une coordination dans ce domaine. Deuxièmement, il est dans la compétence du Conseil d'Etat et du Grand Conseil de décider des allocations des ressources. Finalement, il semblerait contreproductif d'établir une nouvelle structure, étant donné que les instruments instaurés par la nouvelle législation sont seulement dans la phase de mise en place.

Le présent rapport a été élaboré, conformément au vœu des deux postulants, en collaboration avec les hautes écoles fribourgeoises. Il présente une analyse de la situation des hautes écoles fribourgeoises, de leur gouvernance et de leurs mécanismes de financement. Ces derniers éléments sont largement tributaires d'importantes modifications légales au niveau

fédéral et cantonal qui n'ont pas encore été mises complètement en pratique.

Le canton de Fribourg est en charge de trois hautes écoles, chacune relevant d'un type distinct: Université de Fribourg (UNIFR), Haute école spécialisée de la Suisse occidentale Fribourg (HES-SO//FR) et Haute Ecole pédagogique Fribourg (HEP-PH FR). Les origines de toutes les trois remontent au 19^e siècle, même si seule l'Université n'a changé ni de nom ni de position dans la systématique de la formation. La HES-SO//FR et la HEP-PH FR sont devenues des hautes écoles seulement à la fin du 20^e siècle. Ces trois hautes écoles se différencient également par leur positionnement ou statut dans le paysage suisse des hautes écoles: l'Université est une institution cantonale indépendante, bénéficiant du subventionnement fédéral et disposant d'un siège à *swissuniversities* (Conférence des recteurs des hautes écoles); la HES-SO//FR fait partie de la HES-SO et c'est cette dernière qui reçoit les subventions fédérales et siège à *swissuniversities*; finalement, la HEP-PH FR est, comme l'Université, une institution cantonale indépendante et dispose d'un siège à *swissuniversities*, mais elle n'a pas droit aux subventions fédérales. Ces différences, ainsi que les missions de chaque type de haute école, sont présentées de manière plus détaillée dans le rapport, car elles influent tant sur la gouvernance que sur les mécanismes de financement des hautes écoles fribourgeoises. Ceux-ci sont également largement influencés par les dispositions de la législation fédérale sur les hautes écoles et par les décisions des organes communs qu'elle a créés. La coordination du domaine des hautes écoles voulue par le peuple avec l'article 63a de la Constitution fédérale exige à plusieurs égards la compatibilité des règles cantonales avec celles établies au niveau national. Pour cette raison, le présent rapport commence par un bref aperçu de la législation fédérale sur les hautes écoles.

1.1. Gouvernance nationale des hautes écoles

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE), le paysage des hautes écoles suisses a été profondément modifié. Adoptée par les Chambres fédérales le 30 septembre 2011, cette loi met en pratique les dispositions constitutionnelles, issues de la votation de mai 2006, qui chargent la Confédération et les cantons de «veiller ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles».

Elle se veut aussi une réponse à la pression financière croissante au sein du secteur public, à l'importance toujours plus marquée de la science pour notre société et l'économie, ainsi qu'à l'internationalisation du domaine des hautes écoles. Ainsi, l'objectif central de la LEHE, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, est d'établir un domaine suisse des hautes

écoles concurrentiel, coordonné et de haute qualité. La loi crée les organes communs et arrête leurs compétences – parmi lesquelles la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux –, instaure un système d'accréditation cohérent pour toutes les hautes écoles et établit les critères de versement des contributions fédérales. L'accréditation institutionnelle constitue la condition pour l'octroi des contributions fédérales et pour le droit à l'appellation qui autorise les hautes écoles à utiliser dans leur nom le terme «université», «haute école spécialisée» ou «haute école pédagogique». Seule une haute école qui offre la formation et la recherche de haute qualité, qui garantit le droit de participation, qui promeut l'égalité des chances et l'égalité dans les faits entre les hommes et les femmes et qui respecte les principes du développement durable peut être accréditée. En plus, les institutions doivent disposer «d'une direction et d'une organisation efficaces» et des instruments pour contrôler la réalisation de leur mandat.

Les organes communs créés par la LEHE sont les suivants:

- > Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) qui siège en conférence plénière et en Conseil des hautes écoles;
- > *swissuniversities*, conférence des recteurs des hautes écoles qui réunit les trois conférences des recteurs pré-existantes CRUS, KFH et COHEP;
- > Conseil suisse d'accréditation.

Le mandat de coordination de ces nouveaux organes a été élargi et renforcé par rapport à la situation des anciennes lois. Ainsi, le Conseil des hautes écoles édicte les dispositions portant sur les cycles d'études, et le passage et la mobilité entre et à l'interne des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques. Il assure aussi la coordination du domaine des hautes écoles et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, et il décide de l'attribution des contributions fédérales liées aux projets. Finalement, il est chargé de définir les caractéristiques des différents types de hautes écoles. En ce qui concerne le financement des hautes écoles, la LEHE instaure un nouveau processus dont l'élément principal est constitué par les coûts de référence. Ceux-ci sont établis par la Conférence plénière en fonction du type de haute école et du groupe de branches d'études. Les coûts de référence se basent sur les coûts moyens de la formation issus des comptabilités analytiques, mais ils prennent également en compte la recherche indispensable à un enseignement de qualité de niveau haute école. Les coûts de référence servent, d'une part, à établir les besoins de financement pour les hautes écoles durant une période de financement fédéral correspondante aux crédits FRI (formation, recherche et innovation) et, d'autre part, à pondérer les effectifs d'étudiants dans les modèles de répartition des subventions fédérales de base. Il est prévu que les mêmes coûts soient utilisés dans les accords intercantonaux de financement, les travaux de révision de l'accord intercantonal universitaire étant en cours.

Ce changement de paradigme et la coordination nationale renforcée ont une grande influence sur le développement des hautes écoles. Les décisions concernant de nombreux aspects de la politique des hautes écoles ne peuvent plus être prises de manière indépendante au niveau cantonal, mais elles doivent tenir compte du nouveau cadre légal national et des décisions des organes communs. L'entrée en vigueur de la LEHE survient en deux temps: les dispositions concernant les organes et l'accréditation sont en vigueur depuis le début 2015 tandis que les dispositions financières – dont les détails doivent encore être arrêtés par l'ordonnance fédérale – entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2017 seulement. Ainsi, le nouveau système de coordination et d'encouragement de la LEHE se trouve actuellement dans une phase de mise en place et de consolidation. Il est beaucoup trop tôt pour le soumettre à une analyse.

2. Hautes écoles fribourgeoises

L'Université de Fribourg est depuis sa fondation en 1889 un lieu de formation et de recherche ainsi qu'une institution créatrice d'emplois. Son mandat est celui d'une université complète avec une large offre de formation et une riche activité de recherche dans ses cinq facultés: des lettres, des sciences économiques et sociales, de droit, de théologie et des sciences. L'Université de Fribourg est, depuis sa création, l'unique université bilingue en Suisse; son orientation et sa tradition sont internationales. Dans la recherche, elle vise l'acquisition des connaissances fondamentales, mais elle est également active dans la recherche appliquée. Cette dernière offre des points communs avec les HES dont l'activité de recherche est centrée sur des projets d'application et de développement. De par le principe de l'unité de l'enseignement et de la recherche, les résultats de la recherche sont directement intégrés dans la formation de base et la formation continue. De cette manière, l'Université de Fribourg offre un enseignement qui prépare aux métiers et aux activités exigeant une formation supérieure, ceci par l'acquisition de connaissances approfondies dans des domaines spécifiques, ainsi que par une large formation générale et par le développement d'une pensée méthodique, critique et éthique. L'Université offre à des institutions publiques et aux tiers des services en lien avec l'enseignement et la recherche.

Le canton de Fribourg est le siège de quatre hautes écoles spécialisées réunies au sein de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg: Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEIA-FR, fondée en 1896 en tant qu'Ecole des arts et métiers); Haute école de gestion (HEG-FR, fondée en 1991 en tant qu'Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration ESCEA); Haute école de santé (HEdS-FR, fondée en 1913 en tant qu'Ecole catholique internationale d'infirmières de Fribourg) et Haute école de travail social (HETS-FR, fondée en 1972 en tant qu'Ecole d'éducateurs spécialisés de Fribourg). La base légale de la Haute école spé-

cialisée de Suisse occidentale (HES-SO) a été établie en 1997 avec la signature par les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud et Valais du Concordat intercantonal créant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale. Avec la Convention intercantonale sur la HES-SO révisée – qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 – les organes de la HES-SO ont été placés sous l'autorité d'un rectorat. Celui-ci coordonne la mise en œuvre des quatre missions légales des HES qui sont: formation de base (bachelor/master); formation postgrade et perfectionnement professionnel; recherche appliquée et développement et prestations à des tiers; relations nationales et internationales. Cette coordination passe, d'une part, par le biais des domaines (six en tout, Fribourg participant aux quatre suivants: Ingénierie et Architecture, Economie et Services, Santé et Travail social) et, d'autre part, par les directions générales qui représentent les hautes écoles spécialisées d'un canton, voire d'une région comme c'est le cas pour l'Arc (cantons de Berne, Jura et Neuchâtel).

La Haute Ecole pédagogique Fribourg est née en 2001, issue de l'ancienne Ecole normale cantonale. Avec l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 4 octobre 1999 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg a été posée la pierre angulaire de la HEP-PH FR. Celle-ci est aujourd'hui une institution de formation bilingue de niveau tertiaire. Elle fournit des prestations dans le domaine de la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes au degré primaire et, pour certaines branches, secondaire, ainsi que dans celui de la documentation pédagogique et du multimédia. Elle est également active sur le plan de la recherche et du développement. Dans le domaine de la formation initiale, la HEP-PH FR offre:

1. une formation à l'enseignement pour les degrés préscolaires et primaires dans deux langues nationales (le français et l'allemand) ainsi qu'une formation bilingue, et
2. des filières de formation à l'enseignement des activités créatrices, de l'économie familiale et des arts visuels, en français et en allemand, dans le cadre de la formation DAES 1 (diplôme d'aptitudes à l'enseignement au secondaire 1) de l'Université de Fribourg.

2.1. Statut légal

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, les transformations du système de soutien de la recherche et de la relève au niveau national, mais aussi les développements de l'environnement international marqué par une concurrence accrue exercent une influence sur la juridiction cantonale relative aux hautes écoles. Avec la révision ou l'élaboration de nouvelles lois dans le domaine des hautes écoles, le canton de Fribourg a pris la mesure des changements survenus. Il dispose aussi aujourd'hui d'une législation beaucoup plus uniforme que par le passé. Ce chapitre la présente brièvement dans la mesure où les nouvelles lois cantonales constituent le fonde-

ment pour la mise en œuvre de nouveaux instruments stratégiques et opérationnels.

La révision partielle de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. L'Université bénéficiait déjà, depuis 1997, d'une personnalité juridique propre et d'une certaine autonomie; une révision partielle de la loi était suffisante. Les modifications opérées reflètent le développement progressif des relations entre l'Université et son canton de tutelle dans le sens d'une autonomie accrue. La planification de l'Université et son financement par le canton font nouvellement l'objet d'une convention d'objectifs, établie pour une période de cinq ans, et des enveloppes budgétaires qui y sont liées. L'organisation structurelle de l'Université et sa gouvernance ont été simplifiées, notamment par une présentation plus claire des diverses compétences du Rectorat et du Sénat. Les compétences des organes centraux ont été mieux différenciées de celles des facultés, ces dernières étant principalement en charge de l'enseignement et de la recherche. Afin que l'Université puisse exercer son régime d'autonomie, des compétences appartenant anciennement à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) lui ont été attribuées. Ainsi, à titre d'exemple, le Rectorat est devenu, sur la base de la loi révisée, l'autorité d'engagement des membres du corps professoral. Une révision partielle des statuts de l'Université est entrée en vigueur en même temps que la révision de la loi; une révision totale est en cours. Le nouveau règlement sur les finances a été adopté par le Sénat le 28 septembre 2016 et ratifié par le Conseil d'Etat le 31 octobre 2016.

La nouvelle Convention intercantonale sur la HES-SO est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, après sa ratification par les parlements des sept cantons partenaires (BE, FR, GE, JU, NE, VD et VS). Même si cette convention laisse les cantons libres d'organiser leurs hautes écoles, elle contient des dispositions avec lesquelles les bases légales cantonales devaient être harmonisées. La loi du 15 mai 2014 sur la Haute école spécialisée de la Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, a réuni les quatre écoles sous une loi commune en abrogeant les trois lois qui régissaient ces écoles précédemment. Avec la LHES-SO//FR, le Grand Conseil a octroyé à la HES-SO//FR sa propre personnalité juridique qui renforce son autonomie et favorise l'accomplissement des missions HES. Tout le personnel de la HES-SO//FR reste soumis à la loi sur le personnel de l'Etat du canton de Fribourg, mais son engagement est nouvellement de la compétence de la direction générale de l'école. Le règlement d'organisation et le règlement du personnel de la HES-SO//FR sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2015; celui sur la gestion financière et les normes comptables a été adopté par le Conseil d'Etat et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

La loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (LHEPF), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, apporte trois nouveautés importantes: elle dote la HEP de la personnalité

juridique et la confirme ainsi dans sa qualité d'établissement autonome de niveau tertiaire. Des compétences appartenant au Conseil d'Etat ou à la DICS ont été transférées à l'institution et attribuées soit à la commission de la HEP-PH FR soit à la direction de celle-ci et le rôle du recteur ou de la rectrice a également été renforcé. De plus, le principe d'assurance qualité est désormais ancré dans la loi. Il en découle pour la HEP-PH FR l'obligation de disposer d'un système de gestion de la qualité et de contrôler régulièrement la qualité de ses prestations, entre autres de l'enseignement. La troisième modification concerne l'organisation de la HEP-PH FR qui a été simplifiée en clarifiant la structure de chaque secteur et entité. Les différents règlements qui permettront de concrétiser les instruments et les mécanismes de la nouvelle loi sont en cours d'élaboration.

2.2. Gouvernance et organes

Les lois cantonales sur les hautes écoles règlent, entre autres, leur gouvernance en instaurant les organes et en déterminant leurs compétences. Celles-ci portent en particulier sur les aspects stratégiques et opérationnels, dont la conception et gestion à l'interne des institutions constitue la base même de leur autonomie.

Organes de l'UNIFR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Sénat	Organe délibératif suprême Réunion: min. 4 fois/an	12 membres, dont: 6 désignés par l'Etat (en dehors de l'Université, 3 par le Conseil d'Etat, 3 par le Grand Conseil), et 6 désignés par les corps universitaires (3 professeur-e-s, 1 collaborateur/trice scientifique, 1 étudiant-e, 1 personnel admin./techn.)	Adopte les statuts/règlements concernant l'ensemble de l'Université Elit le recteur ou la rectrice et vice-recteurs/trices Assure la liberté académique Donne son préavis sur la convention d'objectifs avec l'Etat, l'enveloppe budgétaire, le budget et les comptes Approuve le rapport annuel du Rectorat Ratifie les statuts des facultés/corps universitaires
Rectorat	Organe dirigeant et exécutif Réunion: en principe toutes les 2 semaines (env. 23 fois/an)	Recteur/rectrice 4 vice-recteurs/vice-rectrices	Responsable de la politique générale de l'Université Responsable de la stratégie et la planification pluriannuelle Conclut la convention d'objectifs avec l'Etat et élabore la proposition d'enveloppe budgétaire, le budget et les comptes Responsable des relations extérieures avec les autorités et des institutions d'enseignement et de recherche
Assemblée plénière	Réunion: Lors de la nomination du recteur ou de la rectrice	Tous les membres du corps professoral et par faculté: 2 représentants du corps des collaborateurs scientifiques, 2 du corps des étudiants, 1 du personnel admin./techn., et 5 représentants du personnel admin./techn. dépendant des organes centraux	Propose la nomination du recteur ou de la rectrice au Sénat
Conseil de faculté	Organe délibératif de la faculté Réunion: au moins deux fois par semestre	Membres: représentants du corps professoral, corps des collaborateurs scientifiques des étudiant-e-s et une personne représentant le personnel admin./techn.	Arrête les statuts/règlements de la faculté Assure la qualité de l'enseignement et de la recherche Elit le doyen
Doyen-s	Organe dirigeant et exécutif (assisté par le Conseil décanal)	Choisi parmi les membres du corps professoral de la faculté	Préside et dirige le conseil de faculté Prend des décisions dans sa compétence Représente la faculté dans le cadre de la loi et des statuts
Conseil décanal	Organe dirigeant et exécutif (ensemble avec le doyen/la doyenne)	Doyen/doyenne 2 vice-doyens/-doyennes	Elabore la politique générale et les grandes lignes du développement de la faculté

L'organisation présentée ci-dessus est le résultat du développement historique de l'Université. Elle aboutit à une articulation fine entre, d'une part, les besoins d'un enseignement et d'une recherche libres et de haute qualité (approche bottom-up) et, d'autre part, les exigences du positionnement stratégique de l'institution, compte tenu des défis actuels de la politique des hautes écoles. Pour maîtriser au mieux ces défis, les dernières modifications de la loi sur l'Université ont renforcé les compétences du rectorat et du recteur ou de la rectrice. En même temps, tout en élargissant l'autonomie universitaire, la coordination entre les gouvernances politique, administrative et académique revêt une nouvelle forme: l'Etat en sa qualité d'autorité de tutelle, peut établir des objectifs (dans la convention d'objectifs, c'est-à-dire au niveau stratégique), le rectorat aurait ensuite la tâche, dans le cadre de ses compétences générales, de réaliser ces objectifs en créant des incitations correspondantes et un cadre organisationnel adéquat. A cette fin, le rectorat prévoit pour la période de planification 2018–2022 l'introduction des conventions d'objectifs avec les facultés.

Organes de la HES-SO//FR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Conseil HES-SO//FR	Organe d'appui et de conseil pour la HES-SO//FR Réunion: min. 2 fois/an	11 membres dont: 4 milieux professionnels 4 Grand Conseil 3 Conseil représentatif	Préavise le Plan d'intention cantonal PIC Soutient la HES-SO//FR
Comité de direction	Présidé par le directeur général de la HES-SO//FR Réunion: min. 4 fois/an	Direction générale HES-SO//FR 4 directeurs des 4 écoles	Décide au sujet des services communs Adopte le plan d'intention cantonal Coordonne le budget Édicte des règlements
Direction générale	Garant de la réalisation du mandat de prestations envers le rectorat HES-SO Services centraux y sont rattachés	Le directeur général	Représente la HES-SO//FR Rend compte de la gestion de la HES-SO//FR au rectorat et au Conseil d'Etat Dirige les services centraux Garant de la gestion par la Qualité Veille au respect des budgets + tranche
Conseil représentatif du personnel	Corps professoral (PER) Personnel administratif et technique (PAT)	16 membres dont: 8 PER 4 PAT 4 étudiants	Délègue 3 membres au Conseil HES-SO//FR Préavise les règlements

La HES-SO//FR disposait déjà avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi d'une direction générale. Celle-ci sert de lien entre les organes de la HES-SO, les autorités cantonales et les hautes écoles qui constituent la HES-SO//FR. Elle assure aussi une coordination transversale dans la politique du personnel, de l'assurance de qualité et du bilinguisme. Finalement, elle dirige les services centraux (finances, informatique, RH, communication, santé et sécurité au travail). La HES-SO//FR est une partie intégrante de la HES-SO et c'est cette dernière qui dispose de quasiment toutes les compétences académiques. Pour cette raison, la HES-SO//FR est représentée dans tous les organes de la HES-SO. Tant le personnel de la direction générale que celui des quatre HES participent en plus à différents groupes de travail ad hoc.

Organes de la HEP-PH FR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Commission de la HEP-PH FR	Organe délibératif Réunion: min. 2-3 fois/an	12 membres dont: 6 désignés par l'Etat (en dehors de la HEP-PH FR, 3 par CE, 3 par GC), et 6 désignés par la HEP-PH FR (assemblées représentatives)	Préavise et soumet pour approbation au Conseil d'Etat la proposition du conseil de direction de planification pluriannuelle Soutient la HEP-PH FR
Conseil de direction	Organe dirigeant et exécutif Présidé par le recteur ou la rectrice Réunion: 2 fois/mois	Recteur/rectrice 4 doyen-ne-s en charge Responsable Admin.	Décide au sujet des services communs Adopte le plan d'intention cantonal Coordonne le budget Édicte des règlements
Recteur/Rectrice	Engagé-e par le CE sur la proposition de la commission de la HEP-PH FR	Recteur/Rectrice	Dirige la HEP-PH FR et veille à sa bonne marche Assure la mise en œuvre de la planification pluriannuelle Représente, personnellement ou par délégation, l'institution vers l'extérieur
Doyens/ Doyennes	Engagé-e-s par la rectrice/le recteur sur la proposition de la commission de la HEP-PH FR	2 Doyen/nes FI, 1 Doyen/ne FOCO, 1 Doyen/ne RPT	Définissent les prestations et objectifs de leur secteur ou de leur section Assurent la gestion financière ainsi que la conduite du personnel Représentent leur secteur ou leur section dans les commissions cantonales et intercantionales
Assemblées représentatives du personnel et des étudiant-e-s	Assemblée du personnel enseignant (PE) Assemblée du Personnel administratif et technique (PAT) Assemblée des étudiant-e-s (ETUCOM)	L'ensemble du PE, PAT et d'ETUCOM	Délègue 6 membres au sein de la Commission HEP-PH FR Organes de consultation

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la fonction de recteur ou de rectrice est confirmée formellement en tant qu'une tâche à temps complet. Avec l'octroi de la personnalité juridique à la HEP-PH, il ou elle est l'autorité d'engagement du personnel. La LHEP attribue au conseil de direction les compétences et les responsabilités résiduelles, telles que des décisions sur les mesures disciplinaires ou l'application de la loi et des règlements. Deux doyens ou doyennes dirigent les deux secteurs linguistiques de la formation initiale (FI). Un doyen ou une doyenne conduit le nouvellement créé secteur de formation continue (FoCo) et un autre ou une autre celui de la recherche et des prestations à des tiers (RPT). Finalement, un responsable administratif ou une responsable administrative décharge la direction des tâches administratives. La nouvelle loi parvient à un équilibre de compétences entre les différentes fonctions au sein de la HEP-PH FR, entre les groupes linguistiques et entre le personnel enseignant, le personnel administratif et technique ainsi que les étudiants et étudiantes.

2.3. Coopérations entre les hautes écoles

De nombreuses collaborations existent entre les hautes écoles fribourgeoises. Elles sont de différents niveaux et natures. Les hautes écoles développent ces collaborations en fonction de leurs intérêts, besoins et possibilités. Au niveau stratégique, des accords cadre institutionnels sont conclus. Ils ont une

portée générale, affirment la volonté de développer des collaborations et définissent des actions ou des domaines prioritaires. Tel est le cas de la convention-cadre de collaboration entre l'UNIFR et la HES-SO//FR qui vise le renforcement des échanges et développement des projets communs dans la formation, dans la recherche ou au niveau des infrastructures ainsi que des services et qui instaure des rencontres semestrielles entre les organes exécutifs des deux institutions. La convention générale de coopération entre la HEP-PH FR et l'UNIFR constitue un autre exemple: elle établit un partenariat privilégié dans la formation et la recherche, en particulier en lien avec la formation des enseignants et enseignantes. Certains accords, également de niveau institutionnel, concernent des unités organisationnelles, des domaines ou des programmes particuliers (par ex. la convention de partenariat de février 2016 pour la promotion des mathématiques appliquées et des statistiques entre l'UNIFR et la HES-SO//FR). Dans le cadre de la collaboration entre l'UNIFR et la HEP-PH FR, les deux hautes écoles, soutenues par le Conseil d'Etat et la Fondation Merkle, ont par exemple créé l'Institut interinstitutionnel de plurilinguisme dont l'objectif est de promouvoir la recherche dans le domaine de la didactique des langues étrangères et de la gestion des problématiques liées à la pluralité linguistique et culturelle. Cet institut a été choisi, en 2010, par l'Office fédéral de la Culture pour abriter le Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. Finalement, la majeure partie des collaborations sont limi-

tées dans le temps, liées à des projets où les partenaires de deux (ou plus) hautes écoles apportent leurs compétences particulières et complémentaires. Ce genre de projets fait souvent l'objet d'un financement externe attribué suite à un procédé compétitif (par exemple projet de recherche «Visua-Audio» de l'UNIFR et l'HEIA-FR, financé par le Fonds national suisse). Finalement, il convient de mentionner le cas particulier de Smart Living Lab, projet de recherche réunissant l'UNIFR et l'HEIA-FR ainsi que l'EPFL-FR grâce à un financement extraordinaire de l'Etat de Fribourg. Sa genèse est liée à la création à Fribourg d'une antenne de l'EPFL dans le cadre de la mise en place du quartier d'innovation blueFACTORY et relève de la politique du développement économique du canton.

Environ 90 exemples de collaborations entre les hautes écoles fribourgeoises, tant au niveau des institutions que de leurs facultés, départements, instituts ou chercheurs ou chercheuses individuels sont répertoriés dans le tableau en annexe. Cette liste n'est pas exhaustive.

3. Financement

3.1. Mécanismes de financement

Comme déjà mentionné, les récentes modifications légales concernent en particulier les mécanismes de financement des trois hautes écoles cantonales. Le présent chapitre en décrit les principes, les changements nouvellement introduits et leur état de réalisation.

Université de Fribourg

La loi sur l'Université de 1997 prévoyait déjà l'octroi d'une enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle le budget était élaboré. Il y était également question d'une planification pluriannuelle et d'un contrat de prestations sans que les relations entre ces différents instruments soient explicitées. La temporalité n'était pas indiquée dans la loi et il s'agissait alors de fixer l'enveloppe annuellement, en début de la procédure budgétaire. Ensuite, le Conseil d'Etat a pris à trois reprises des décisions portant simultanément sur trois enveloppes annuelles (2004–2006, 2009–2011 et 2014–2016). Entre deux, les décisions continuaient à être prises annuellement. Cette manière de faire n'était pas satisfaisante, raison pour laquelle la loi modifiée en 2014 établit une nouvelle procédure mettant clairement en relation la planification pluriannuelle, la convention d'objectifs et les enveloppes budgétaires, toutes portant sur une période de cinq ans. La convention d'objectifs, qui se base sur la planification de l'Université et contient les enveloppes y relatives, est négociée tous les cinq ans entre le Conseil d'Etat et l'Université. Elle constitue l'instrument de gouvernance principal dans les rapports entre l'Université et l'Etat. Ensuite, chaque année, l'Université établit son budget dans ce cadre, les compétences du Grand Conseil étant

réservées. Finalement, la convention d'objectifs fait l'objet d'un rapport portant sur son degré de réalisation, ceci sur la base de critères qui ont été déterminés à l'avance. La nouvelle procédure sera appliquée pour la première fois pour la convention d'objectifs 2018 à 2022 qui doit être approuvée en 2017. La planification pluriannuelle de l'Université portant sur cette période est actuellement en préparation. La loi sur l'Université révisée crée nouvellement un fonds de l'innovation et du développement. La concurrence entre les hautes écoles, surtout dans l'acquisition de grands projets de recherche nécessite une certaine flexibilité financière. Ainsi, le Rectorat doit, par exemple, pouvoir réagir rapidement et mettre à disposition des montants correspondant à ceux d'un financement externe («matching funds»). Les principes sont fixés dans la loi, mais le règlement sur les finances précise les conditions de l'alimentation du fonds, son montant maximal et son utilisation.

Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale Fribourg

Le modèle de financement de la HES-SO//FR repose sur deux bases légales: la Convention intercantonale sur la HES-SO dont dépend l'essentiel de son financement et la loi sur la HES-SO//FR qui y fait référence et se concentre sur les dispositions relatives aux contributions directes du canton. Comme mentionné ci-dessus, la HES-SO a été construite progressivement, mais l'essentiel de son modèle financier est resté inchangé. Le principe selon lequel le canton finance ses HES par la contribution au système financier de la HES-SO et par des contributions directes était déjà valable sous l'ancienne législation. Il en est de même des sources de financement de la HES-SO (les contributions des cantons membres, les subventions fédérales et les contributions des autres cantons selon l'AHES). Par contre, avec la nouvelle Convention HES-SO, le financement de la HES-SO repose désormais sur une convention d'objectifs quadriennale conclue entre les cantons et le rectorat. Celle-ci est déclinée ensuite en mandats de prestations entre le rectorat, les responsables de domaines et les directions des hautes écoles par canton (ou région). Ces mandats définissent notamment les missions ainsi que les portefeuilles de produits et de compétences en matière d'enseignement et de recherche. Ainsi, les contributions du canton de Fribourg à la HES-SO figurent au plan financier faisant partie de la convention d'objectifs de celle-ci, tandis que le montant que la HES-SO verse en retour à la HES-SO//FR est lié au mandat de prestation que cette dernière reçoit du rectorat de la HES-SO. Quant à la loi sur la HES-SO//FR, à part de réunir les HES fribourgeoises, elle introduit aussi au niveau financier un nouveau mécanisme, celui de l'enveloppe budgétaire globale qui définit les contributions directes du canton. Celles-ci couvrent, d'une part, l'excédent des charges dû aux conditions locales particulières et, d'autre part, financent les mandats résultant de la stratégie cantonale. Tant au niveau de la HES-SO qu'au niveau can-

tonal, ces nouveaux instruments sont actuellement en cours d'élaboration et de mise en œuvre.

Haute Ecole pédagogique Fribourg

La loi sur la HEP de 1999 prévoyait déjà l'octroi d'une enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle le conseil de direction devait établir le budget. Toutefois, puisque cette loi ne conférait pas à l'institution l'autonomie nécessaire, cet instrument n'a pu être mis en pratique. La loi de 2015 sur la HEP-PH FR y a remédié en dotant l'institution de la personnalité juridique et en octroyant à ces organes les compétences permettant une gestion financière par enveloppe. L'enveloppe se base sur la planification pluriannuelle incluant les objectifs de politique générale et de stratégie de développement de la HEP-PH FR, présentée au Conseil d'Etat, sur préavis de la Commission de la HEP-PH FR et de la DICS. Le Conseil d'Etat est chargé d'approuver la planification et d'arrêter l'enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle la HEP-PH FR élabore ensuite son budget. La périodicité de ce processus n'est pas indiquée dans la loi. Cependant, il est prévu, dans le projet de règlement sur la gestion financière et les normes comptables de la HEP-PH FR actuellement en élaboration, de proposer un rythme de cinq ans avec la planification pluriannuelle présentée au début de chaque législature. Cette planification, ainsi que l'enveloppe budgétaire qui lui est liée, constituent l'instrument de gouvernance principal de la HEP-PH FR. Chaque année, la HEP-PH FR devra ensuite établir son budget dans ce cadre, le soumettre à la Commission de la HEP-PH FR et à la DICS qui le transmettra au Conseil d'Etat pour adoption. Les compétences du Grand Conseil sont naturellement réservées. La nouvelle procédure sera appliquée pour la première fois pour la prochaine planification pluriannuelle et pour les enveloppes budgétaires y relatives, lesquelles doivent être approuvées en 2017. Cette planification est actuellement en préparation.

3.2. Evolution des dépenses cantonales

Ce chapitre présente le financement des hautes écoles fribourgeoises, selon les comptes de l'Etat, depuis l'année 2008. Il n'est pas possible de présenter des données financières consolidées pour l'ensemble des HES cantonales avant 2008, étant donné que la période de 2000 à 2007 correspondait à la constitution par étapes de la HES-SO. Son périmètre englobait d'abord, à partir de 2000, uniquement les domaines de la technique, de l'économie et du design, puis, en 2003, les domaines de la santé et du travail social s'y sont ajoutés et enfin le domaine de la musique, des arts et du théâtre, en 2007. Même si ce développement ne concerne que la HES-SO//FR, le choix a été fait de respecter le même cadre temporel pour toutes les hautes écoles. Il faut toutefois souligner que du fait des différences importantes dans les systèmes de financement des trois types de hautes écoles ainsi que dans

leurs structures, il n'est pas légitime de comparer les données entre les différentes hautes écoles.

Université de Fribourg

Le financement du budget ordinaire de l'UNIFR est assuré par trois sources principales qui sont: canton de Fribourg, autres cantons par le biais de l'Accord intercantonal universitaire (AIU) et Confédération. En 2015, ces trois sources ont contribué à la couverture des coûts de l'UNIFR à hauteur respectivement de 43.7%, de 30.5% et de 19.9%¹. Les 5.9% restant ont été couverts par diverses autres recettes, les taxes d'inscriptions constituant les 4.4% de l'ensemble de la couverture des coûts. Il s'y ajoute le financement par projet provenant de différentes sources tiers (Fonds national suisse, Union européenne, fondations, mandats publics ou privés, etc.) qui a atteint, en 2015, 66.5 millions de francs (dépenses = recettes). Le tableau ci-dessous montre la contribution du canton et des autres sources de financement à la couverture du budget ordinaire (sans sources tierces) de l'Université.

¹ En comparaison, au niveau suisse, le financement des universités cantonales est couvert en moyenne à 55% par les cantons-sièges, à 14% par les contributions des autres cantons (AIU) et à 17% par la Confédération.

Université de Fribourg – financement selon source

(compte ordinaire selon les comptes de l'Etat de Fribourg)

Compte de résultat (fonctionnement) en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses			
		Canton Fribourg	Confédération subvention de base	Accord intercantonal universitaire	Autres recettes de fonctionnement
2008	195.0	86.0	41.9	53.9	13.2
2009	189.9	82.3	41.9	52.5	13.2
2010	190.4	82.9	41.9	52.5	13.1
2011	197.7	90.5	41.9	53.3	12.0
2012	202.6	92.6	41.9	55.9	12.2
2013	204.4	91.5	41.9	58.6	12.5
2014	207.7	89.3	41.9	63.8	12.7
2015	210.9	92.1	41.9	64.3	12.6

Compte d'investissement en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses		
		Canton Fribourg	Confédération subvention investissements	Tiers
2008	22.8	20.9	1.9	
2009	6.2	1.5	1.3	3.4
2010	6.3	6.3	0.0	
2011	7.4	6.5	0.9	
2012	13.4	10.5	2.9	
2013	13.3	7.0	6.3	
2014	12.2	3.7	3.2	5.3
2015	12.1	8.1	2.3	1.8

Remarques:

1. Tant le total des dépenses que la contribution du canton de Fribourg sont calculés en déduisant du résultat financier les versements aux provisions et en y additionnant les prélèvements sur les provisions et les fonds.
2. En 2008, les dépenses de fonctionnement incluent l'amortissement total de l'acquisition du Centre Fries: 16 millions de francs, couverts par un prélèvement sur provision et à ce titre ajoutés à la contribution du canton dans le tableau ci-dessous. Ce montant apparaît également dans les investissements.
3. L'augmentation du budget dans les années 2008 à 2012 reflète l'introduction progressive de la 3^e année de médecine humaine.
4. Les investissements ont également un impact sur le budget de fonctionnement en raison des amortissements.

Haute Ecole spécialisée de la Suisse occidentale Fribourg

Comme décrit plus haut, la HES-SO//FR est entièrement incluse dans le système financier de la HES-SO, ce qui rend plus complexe la distinction entre les différents flux financiers et la détermination du financement cantonal effectivement destiné à la couverture des coûts de la HES-SO//FR. Les contributions des cantons membres à la HES-SO se composent des trois éléments suivants: droit de codécision (5% du montant total); bien public (50%, répartis en fonction du nombre des étudiants immatriculés à la HES-SO et domiciliés dans le canton donné) et avantage de site (45%, répartis en fonction du nombre d'étudiants immatriculés dans les écoles du canton donné). Les montants des trois piliers figurent dans le tableau 2, partie «Contribution du canton à la HES-SO». Afin de n'indiquer que les montants de financement directement liés aux prestations de la HES-SO//FR, le

bien public payé pour les Fribourgeois qui fréquentent une filière HES dans la HES-SO, mais en dehors du canton de Fribourg, ne figure pas dans cette analyse. L'avantage de site comprend également le montant remboursé au canton de Vaud pour le site décentralisé de la Haute école de musique de Lausanne HEMU à Fribourg.

Quant aux sources de financement de la HES-SO//FR, elles sont de trois sortes: (1) contributions directes du canton de Fribourg; (2) montants reversés par la HES-SO et (3) financements de tiers (taxes d'études, recettes de formation continue, de recherche et de mandats, dons, etc.). Rappelons que le subventionnement fédéral et les contributions AHES des cantons non membres de la HES-SO sont perçus par la HES-SO et inclus dans les montants reversés par celle-ci aux écoles.

Coût de la HES-SO//FR à charge du canton de Fribourg

Compte de résultat (fonctionnement) en milliers de francs

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Charges	33 600	38 765	41 735	44 896	47 904	50 310	53 239	56 914
	- Produits	-33 570	-37 734	-41 867	-42 987	-45 688	-48 589	-52 131	-54 392
	Résultat	30	1 031	-132	1 909	2 216	1 721	1 108	2 522
HSW-FR	Charges	6 652	8 142	9 163	10 837	10 138	10 458	10 669	12 717
	- Produits	-5 953	-8 471	-9 856	-10 853	-10 975	-11 700	-11 771	-12 987
	Résultat	699	-329	-693	-16	-837	-1 242	-1 102	-270
HfG-FR	Charges	10 794	12 329	12 663	12 309	12 496	13 011	16 604	15 652
	- Produits	-7 460	-8 324	-9 037	-8 888	-9 424	-9 664	-10 998	-12 959
	Résultat	3 334	4 005	3 626	3 421	3 072	3 347	5 606	2 693
HETS-FR	Charges	8 240	9 186	9 716	9 785	10 495	10 546	10 245	10 749
	- Produits	-7 263	-7 574	-7 865	-7 904	-8 695	-9 044	-9 232	-9 323
	Résultat	977	1 612	1 851	1 881	1 800	1 502	1 013	1 426
HES-SO//FR	Charges	59 286	68 422	73 277	77 827	81 033	84 325	90 757	96 032
	- Produits	-54 246	-62 103	-68 625	-70 632	-74 782	-78 997	-84 132	-89 661
	Résultat	5 040	6 319	4 652	7 195	6 251	5 328	6 625	6 371

Contribution à la HES-SO

(hors bien public pour les Fribourgeois étudiants à la HES-SO en dehors du canton)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HES-SO//FR	Droit de codécision	1979	2096	2280	2358	2325	3456	3479	3642
	Avantage de site payé par le canton de Fribourg	14537	15956	17159	18225	18566	20056	20558	21950
	Bien public	11653	12217	13007	13738	14078	15051	14872	15538
	Total	28169	30269	32446	34321	34969	38563	38909	41130
Total des coûts HES-SO//FR à la charge du canton en milliers de francs (compte de résultat)		33 209	36 588	37 098	41 516	41 220	43 891	45 534	47 501

Compte d'investissement

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Investissements immeubles	-	-	-	200	-	100	1590	1100
	Investissement équipements	-	-	-	-	-	2502	3352	2783
	Total	0	0	0	200	0	2602	4942	3883
HfG-FR	Total	-	-	-	500	500	1000	2500	7000
HES-SO//FR	Total	0	0	0	700	500	3 602	7 442	10 883

Haute Ecole pédagogique Fribourg

Les hautes écoles pédagogiques ne bénéficient pas de subventionnement fédéral. Le financement de la HEP-PH FR est donc principalement assuré par le canton de Fribourg

(plus de 70%). S'y ajoutent, à parts égales, les contributions des autres cantons selon l'AHES et d'autres recettes (taxes d'études, recettes de formation continue, de recherche et de mandats, dons etc.).

HEP Fribourg – financement selon source

(compte ordinaire selon les comptes de l'Etat de Fribourg)

Compte de résultat (fonctionnement)

en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses			Total dépenses	Canton Fribourg
		Canton Fribourg	Accord intercantonal AHES	Autres recettes de fonctionnement		
2008	18.4	14.5	2.5	1.4	0.0	0.0
2009	18.8	14.4	3.0	1.4	0.0	0.0
2010	19.3	15.3	2.8	1.2	0.3	0.3
2011	19.4	15.2	2.8	1.4	0.2	0.2
2012	20.1	15.8	2.6	1.7	0.0	0.0
2013	20.1	15.8	2.6	1.7	0.2	0.2
2014	20.6	14.7	3.0	2.9	0.1	0.1
2015	20.8	14.6	3.1	3.1	0.1	0.1

Compte d'investissement

en millions de francs

3.3. Eléments d'analyse

Toute analyse des dépenses cantonales pour les hautes écoles doit tenir compte de la situation spécifique de chacune d'entre elles, aussi bien en fonction des sources de financement et des structures qu'au regard de ses missions et de son développement. Ainsi, l'analyse conjointe du financement des hautes écoles par le canton de Fribourg conduit uniquement à un certain nombre de considérations générales. Il est à relever qu'étant donné le poids des traitements dans les budgets des hautes écoles, leurs dépenses de fonctionnement sont largement influencées par les décisions de l'Etat concernant l'indexation et l'augmentation ordinaire des salaires. Les dépenses d'investissement ont aussi un impact important sur les dépenses de fonctionnement par le biais

des amortissements. Leur valeur peut varier considérablement d'une année à l'autre. Ensuite, en mettant en relation le total des contributions du canton au profit de ses hautes écoles avec le budget cantonal (total des charges du compte de résultat), on constate que cette proportion est restée quasiment stable au cours de ces dernières huit années et n'a connu qu'une minime augmentation de 4.52% en 2008 à 4.57% en 2015. Comme indiqué déjà ci-dessus, une comparaison avant 2008 n'est pas possible en raison des changements de statut des écoles qui font actuellement partie de la HES-SO//FR et qui précédemment fonctionnaient dans un autre cadre et offraient des formations d'un autre niveau.

Il convient de souligner que les dépenses du canton pour ses hautes écoles ne sont pas soumises à une adaptation automa-

tique en fonction des effectifs estudiantins. Le système de financement de la HES-SO était jusqu'à peu partiellement lié à ce facteur en raison des forfaits par étudiant, mais il a été modifié récemment en abandonnant ce parallélisme. En réalité, les coûts de fonctionnement des hautes écoles n'augmentent pas de manière linéaire, mais par paliers et dépendent beaucoup du domaine d'études, des méthodes d'enseignement, de manière de contrôler l'acquisition des compétences et d'autres facteurs sur lesquels souvent les directions des hautes écoles n'ont aucune prise. Par exemple, le passage au système de Bologne a provoqué, en particulier dans les universités, une croissance massive de besoins en ressources d'enseignement tant au niveau humain qu'à celui des infrastructures. Cet effet est dû à la création du diplôme de bachelor avec un travail de bachelor supplémentaire; à l'introduction des crédits ECTS (European Credits Transfer System), qui nécessitent d'évaluer et de certifier chaque unité d'enseignement, et au passage à un enseignement plus interactif (groupes plus petits). Certains domaines d'études demandent aussi des ressources particulières et plus coûteuses. C'est le cas des sciences expérimentales, d'ingénierie ou de sport qui nécessitent des laboratoires ou des installations spécifiques et imposent de sévères mesures de sécurité, mais aussi de la formation des enseignants avec des stages individuels dans les écoles ou de la médecine avec l'enseignement en petits groupes ou individuel, au lit du malade, en simulation et lors des stages. Ainsi, la relative stabilité du nombre d'étudiants de l'UNIFR durant ces dernières années (de 9455 au semestre d'automne 2008 à 10 324 au semestre d'automne 2015) n'est pas symptomatique de l'importante croissance des besoins financiers résultant du développement prééminent de sa faculté des sciences tant au niveau de la formation (effectifs estudiantins et nouveaux programmes) que de la recherche (croissance des fonds tiers). Globalement, le financement n'a pas suivi l'évolution des besoins. Les problèmes d'infrastructures d'enseignement et de recherche sont également aigus avec un campus dont les bâtiments et les infrastructures techniques non seulement n'ont pas la capacité suffisante, mais exigent des rénovations et des mises à niveau, car partiellement obsolètes. Les constructions pour la médecine sur le site de l'HFR doivent également être réalisées ces prochaines années.

Pour la HES-SO//FR et la HEP-PH FR, dont le passage au niveau HES est récent, les besoins supplémentaires en financement sont liés non seulement à l'importante croissance des effectifs, mais surtout au développement de leurs missions qui, à part la formation de base, englobent la formation continue, la recherche appliquée et développement (Ra&D) et des prestations de services à des tiers. Il s'y ajoute le développement des relations internationales. Ce développement doit se faire en respectant le profil HES résolument orienté vers la pratique. Ainsi, afin de permettre la dualité pratique-théorique et une formation de base dite «professionnalisante», il est indispensable pour les HES de disposer d'infrastructures

techniques et de places de stages. A titre d'exemple, la HEIA-FR doit disposer d'infrastructures techniques pour les laboratoires de ses sept filières, avec mise à jour des équipements en fonction de l'évolution des cycles technologiques dans chaque domaine. La formation pratique à la HEdS-FR nécessite des infrastructures dédiées aussi bien pour la filière en soins infirmiers (skills lab) que pour celle en ostéopathie. Tant pour ces filières que pour celles de la HEP-PH FR les places de stages sont indispensables. Mais c'est surtout le développement des autres missions qui nécessite des ressources supplémentaires au sein de la HES-SO//FR et de la HEP-PH FR. Ainsi, les membres du corps professoral ayant des activités de la recherche appliquée et de développement dans leur cahier des charges devraient pouvoir y consacrer un cinquième de leur temps de travail, comme prévu par la LHES-SO//FR. L'augmentation de l'effectif estudiantin et la réalisation des projets, des mandats et des prestations financés par des sources tierces exigent aussi la mise à disposition des infrastructures adéquates.

Pour l'ensemble des hautes écoles, ils s'y ajoutent d'autres exigences gourmandes en ressources humaines telles que l'augmentation constante des tâches administratives, de la densité normative, des statistiques et des rapports à produire. Les procédures d'accréditation et du contrôle de qualité, indépendamment des effets positifs qu'elles puissent générer, ont nécessité la création de postes dédiés et consomment beaucoup de temps. Finalement, les services aux étudiants ont connu un développement important ces dernières années. De manière générale, les dépenses du canton pour ses hautes écoles ont passé de 133.7 millions de francs en 2008 à 154.2 millions de francs en 2015 et leur part au budget du canton est restée stable. Par ailleurs, il convient de relever les efforts consentis ces dernières années, en particulier pour l'AMI et pour les constructions de Pérolles II. De gros projets sont en outre en cours, tels que le nouveau bâtiment pour les HES santé et social ou le projet «Tour Henri». En dernier lieu, la mise en place progressive du master en médecine témoigne également de la volonté du Conseil d'Etat de développer les hautes écoles de notre canton et de les maintenir à un haut niveau, au rythme des capacités financières qu'il est possible de mettre en œuvre, tenant compte des multiples tâches de l'Etat. Comme c'est le cas jusqu'à aujourd'hui, le Conseil d'Etat analysera également à l'avenir la nécessité de mettre à disposition des moyens supplémentaires pour assurer la haute qualité des prestations de nos hautes écoles, en fonction des disponibilités budgétaires.

Quant aux procédures de décision d'allocation des ressources aux hautes écoles, le fait qu'elles ont été modifiées indique que le législateur a reconnu les faiblesses qui ont existé à ce niveau. Avec les nouvelles dispositions légales, il a en particulier renforcé l'autonomie des hautes écoles et a lié leur financement à la planification pluriannuelle déclinée sous forme d'objectifs. Les conventions d'objectifs donneront, d'une

part, une meilleure visibilité aux plans de développement des hautes écoles et aux besoins financiers en résultant et, d'autre part, leur procureront une certaine assurance et prévisibilité au niveau financier. En parallèle, les hautes écoles devront rendre compte, à la fin de chaque période de planification, de la réalisation des objectifs en fonction des critères établis à l'avance.

4. Conclusion

Le rapport montre que l'ensemble du domaine des hautes écoles a été soumis aux importants changements légaux tant au niveau national que cantonal, changements qui sont seulement en phase de mise en œuvre. La contribution cantonale aux hautes écoles a connu ces dernières années une croissance modérée, déterminée par la situation financière du canton et restant au-dessous des besoins générés par de multiples développements au sein des hautes écoles fribourgeoises. Les mécanismes de financement des hautes écoles ont été modifiés par la récente législation fédérale, intercantonale et cantonale et les nouvelles dispositions et procédures seront concrétisées uniquement lors des prochaines périodes de financement. Ces nouveaux mécanismes et les réglementations sur les finances que les hautes écoles fribourgeoises sont en train d'élaborer prennent tous en compte les critères listés dans le postulat à l'origine du présent rapport. Le financement se base sur les planifications pluriannuelles et est relié de manière transparente aux objectifs. Il tient compte du développement des hautes écoles, mais aussi des différents critères établis en commun par les directions des hautes écoles et le Conseil d'Etat, parmi lesquelles l'efficacité et l'efficience dans l'emploi des ressources. Dans le cadre de nouveaux processus financiers, les planifications des hautes écoles et les conventions d'objectifs sont discutées avec le Conseil d'Etat qui peut mettre des accents ou refuser des projets, établir des priorités ou des postériorités en fonction de ses propres jugements et des possibilités financières du canton. Une vision intégrale du financement des hautes écoles est déjà actuellement disponible. Les organes suprêmes des hautes écoles, dans lesquels le Grand Conseil est représenté, sont impliqués dans les processus financiers, car ils en adoptent les principaux documents.

Le financement des hautes écoles fribourgeoises est une construction complexe dont une part prépondérante dépend des décisions des autorités fédérales, des autres cantons et des organes intercantonaux, ainsi que des organes communs entre la Confédération et les cantons. Il se base sur les planifications pluriannuelles établies par les écoles; celle de la HES-SO//FR fait partie de la planification de la HES-SO et en respecte le calendrier. Les décisions de financement cantonal sont prises en fonction des projets de développement des hautes écoles qui sont des établissements de formation et de recherche autonomes. Celles-ci collaborent entre elles et avec d'autres hautes écoles suisses et au niveau internatio-

nal en fonction des projets, des compétences respectives, des besoins et des impératifs scientifiques et de formation. Les directions des hautes écoles se rencontrent régulièrement et sont en contact permanent avec les services cantonaux en charge des hautes écoles et avec les Directeurs ICS et EE. Les deux Directions fournissent d'ailleurs un effort de coordination considérable pour assurer leur information réciproque et pour garantir que les intérêts des hautes écoles fribourgeoises soient défendus de manière appropriée dans les conférences intercantionales et nationales, au sein desquelles la DICS porte la responsabilité de l'ensemble de la politique cantonale des hautes écoles. Ces multiples canaux d'échanges ne sont pas formalisés mais s'adaptent avantageusement aux besoins et aux circonstances. Un espace d'échange réglementé n'apporterait une réponse adéquate ni du point de vue de l'échange d'information ni de celui de la promotion des collaborations. Il constituerait seulement un organe et une charge supplémentaire pour toutes les personnes impliquées. Finalement, le rapport démontre qu'il n'est pas possible que le canton se dote d'une stratégie de financement des hautes écoles, étant donné les multiples interférences entre les décisions prises aux niveaux national et intercantonal (surtout pour la HES-SO//FR) et les nouvelles dispositions des lois cantonales sur les hautes écoles qui placent leurs propres planifications au centre des processus financiers. Le cadre légal charge le Conseil d'Etat des décisions relatives à ces planifications et aux enveloppes financières, voire aux conventions d'objectifs qu'il doit conclure avec les directions des hautes écoles. C'est dans ce cadre qu'il doit aussi procéder aux arbitrages entre les besoins des différentes institutions. Ces besoins et ces arbitrages sont nécessairement générateurs de tensions, comme tous les arbitrages entre les prétentions financières légitimes, mais limitées par la capacité financière du canton. Les autres domaines d'activité de l'Etat y interviennent également en fonction de leurs projets ou impondérables du moment. De vouloir fixer à l'avance des parts de budget destinés à un ou à l'autre de ces domaines serait très restrictif et limiterait dangereusement l'allocation dynamique des ressources par le Conseil d'Etat, voire ses compétences décisionnelles.

Annexe

—
Tableau de coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)



Bericht 2016-DICS-51

5. Dezember 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-60 Laurent Thévoz/Didier Castella zur strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg

1. Einführung	15
1.1. Nationale Führung und Steuerung der Hochschulen	16
2. Die Freiburger Hochschulen	17
2.1. Rechtsstatus	18
2.2. Führung und Steuerung sowie Organe der Hochschulen	18
2.3. Kooperationen zwischen den Hochschulen	21
3. Finanzierung	22
3.1. Finanzierungsmechanismen	22
3.2. Entwicklung der kantonalen Ausgaben	23
3.3. Analyseelemente	26
4. Fazit	28

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat der Grossräte Laurent Thévoz und Didier Castella zur strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg.

1. Einführung

In ihrem am 19. Mai 2015 eingereichten und begründeten Postulat forderten Laurent Thévoz und Didier Castella den Staatsrat auf, die Einführung einer kantonalen Finanzierungsstrategie für die Hochschulen zu prüfen. Insbesondere ersuchten sie den Staatsrat, folgende drei Aspekte zu beurteilen:

1. Entwicklung des kantonalen Hochschulbudgets in den vergangenen Jahrzehnten in absoluten und relativen Zahlen.
2. Zweckmässigkeit der Schaffung eines «Austausch- und Koordinationsforums» für die Freiburger Hochschulen und die Kantonsverwaltung.
3. Notwendigkeit, eine Finanzierungsstrategie für die Hochschulen zu erarbeiten.

In der Antwort des Staatsrats vom 12. Oktober 2015 wurde bereits auf einige wichtige inhaltliche Punkte hingewiesen:

- > Bildung ist für den Kanton Freiburg ein sehr wichtiges Gut, sowohl für seine nationale Positionierung wie auch als Motor für seine gesellschaftliche und wirtschaftliche

Entwicklung. Die hohe Konzentration von Hochschulen im Kanton bietet somit auch Gewähr für dessen dynamische Entwicklung.

- > Vergleiche zwischen den verschiedenen Hochschultypen sind nur beschränkt möglich, da diese sich durch ihre Aufgaben und ihre Finanzierungsweisen unterscheiden. Zudem hat die HES-SO//FR eine besondere Stellung inne, denn sie gehört zu einer interkantonalen Hochschule und ist vollständig in das Finanzsystem der HES-SO eingebunden.
- > Die Schaffung eines «Forums für den Austausch sowie die Information, Koordination und Zusammenarbeit» erscheint aus mehreren Gründen nicht sinnvoll: Erstens hat die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK hauptsächlich die Aufgabe diesen Bereich zu koordinieren. Zweitens gehört die Mittelzuweisung in die Zuständigkeit des Staatsrat und des Grossen Rats. Und schliesslich wäre die Schaffung neuer Strukturen kontraproduktiv, da sich basierend auf den neuen Gesetzesgrundlagen auf kantonaler Ebene neue Instrumente erst in der Implementierungsphase befinden.

Der vorliegende Bericht ist entsprechend dem Wunsch der beiden Postulanten in Zusammenarbeit mit Vertretern der Freiburger Hochschulen entstanden. Er präsentiert eine Situationsanalyse der Freiburger Hochschulen, ihrer Führung und Steuerung sowie ihrer Finanzierungssysteme. Letztere

wurden sowohl auf nationaler Ebene als auch auf kantonaler Ebene wichtigen gesetzlichen Änderungen unterworfen, welche jedoch noch nicht vollständig umgesetzt worden sind.

Der Kanton Freiburg verfügt über drei Hochschulen, jede von einem unterschiedlichen Typ: Die Universität Freiburg (UNIFR), die Fachhochschule Westschweiz – Freiburg (HES-SO//FR) und die Pädagogische Hochschule Freiburg (HEP-PH FR). Die Ursprünge der drei Hochschulen gehen zurück auf das 19. Jahrhundert, auch wenn einzig die Universität weder ihren Namen noch ihre Stellung im Bildungssystem geändert hat. Die HES-SO//FR und die HEP-PH FR wurden erst am Ende des 20. Jahrhunderts zu Hochschulen. Die drei Hochschulen unterscheiden sich aber auch durch ihre Positionierung in der Schweizer Hochschullandschaft: Die Universität ist eine unabhängige kantonale Institution, die von Bundesbeiträgen profitiert und über einen Sitz bei *swissuniversities* (der Konferenz der Schweizer Hochschulrektoren) verfügt; die HES-SO//FR gehört zur Fachhochschule Westschweiz und es ist letztere, welche Beiträge des Bundes erhält und über einen Sitz bei *swissuniversities* verfügt; die HEP-PH FR ist schliesslich – wie die Universität – eine unabhängige kantonale Institution mit einem Sitz bei *swissuniversities*, sie erhält jedoch keine Bundesbeiträge. Diese Unterschiede sowie die Aufträge jedes Hochschultyps werden in diesem Bericht ausführlicher präsentiert, da sie sowohl die Führung und Steuerung als auch die Finanzierungsmechanismen der Freiburger Hochschulen beeinflussen. Die Finanzierungsmechanismen sind ebenfalls stark beeinflusst durch die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Hochschulen und durch die Entscheide der gemeinsamen Organe, die daraus hervorgegangen sind. Die Koordination des Hochschulbereichs, vom Volk in Artikel 63a der Bundesverfassung gewünscht, verlangt in mehrfacher Hinsicht die Vereinbarkeit von kantonalen Richtlinien und nationalen Vorgaben. Aus diesem Grund beginnt der vorliegende Bericht mit einem kurzen Überblick über die Bundesgesetzgebung zu den Hochschulen.

1.1. Nationale Führung und Steuerung der Hochschulen

Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) wurde die Schweizerische Hochschullandschaft grundlegend reformiert. Dieses am 30. September 2011 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Gesetz setzt die Verfassungsbestimmungen aus der Volksabstimmung vom Mai 2006 um, wonach Bund und Kantone gemeinsam «für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs» sorgen sollen.

Diese Neuordnung der Hochschullandschaft Schweiz versteht sich als Antwort auf den zunehmenden Finanzdruck

im öffentlichen Sektor, auf die wachsende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung der Wissenschaft sowie auf die Internationalisierung des Hochschulwesens. Auf dieser Grundlage verfolgt das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene HFKG hauptsächlich das Ziel, einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität zu schaffen. Das Gesetz setzt gemeinsame Organe ein und legt deren Kompetenzen fest – darunter die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen –, schafft ein einheitliches Akkreditierungssystem für alle Hochschulen und die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen. Die institutionelle Akkreditierung wird zur Voraussetzung für den Erhalt von Bundesbeiträgen und für das Bezeichnungsrecht, das die Hochschulen berechtigt, in ihrem Namen die Bezeichnung «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» zu führen. Die Akkreditierung kann nur einer Institution gewährt werden, die Lehre und Forschung von hoher Qualität anbietet, Mitwirkungsrechte gewährt, Chancengleichheit und Gleichstellung gewährleistet und für eine nachhaltige Entwicklung sorgt. Darüber hinaus muss die Institution auch über eine «leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung» und über Instrumente zur Überprüfung der Umsetzung ihres Auftrags verfügen.

Durch das HFKG wurden folgende gemeinsamen Organe geschaffen:

- > die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK, die als Plenarversammlung und Hochschulrat tagt;
- > *swissuniversities*, die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen, die aus der Zusammenführung der ehemaligen Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und COHEP entstanden ist;
- > der Schweizerische Akkreditierungsrat.

Die Koordinationsaufgabe und -verantwortung dieser neuen Organe wurde erweitert und verstärkt. So erlässt der Hochschulrat zum Beispiel sämtliche Vorschriften in Bezug auf Studienstufen und deren Übergänge und zur Mobilität zwischen den wie auch innerhalb der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen. Ebenfalls koordiniert der Hochschulrat den Hochschulbereich und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und er entscheidet über die Gewährung von projektgebundenen Bundesbeiträgen. Und schliesslich entscheidet er über die Charakteristiken der unterschiedlichen Hochschultypen. Was die Finanzierung der Hochschulen angeht, setzt das HFKG ein neues Verfahren ein, dessen Hauptelement aus den Referenzkosten besteht. Diese werden von der Plenarversammlung basierend auf dem Hochschultyp und auf Gruppen von Studienrichtungen etabliert. Sie basieren auf den durchschnittlichen Kosten der Lehre basierend auf den Kostenrechnungen der Hochschulen, berücksichtigen jedoch auch die Forschung, die für einen qualitativ hochstehenden Unterricht auf Hochschulniveau unerlässlich

ist. Die Referenzkosten dienen einerseits der Festlegung der finanziellen Bedürfnisse der Hochschulen während einer Bundesfinanzierungsperiode in Übereinstimmung mit den BFI-Krediten (Bildung, Forschung und Innovation). Andererseits dienen sie der Gewichtung der Studierendenzahlen in den Modellen zur Verteilung der Grundbeiträge des Bundes. Es ist vorgesehen, dass für die interkantonalen Finanzübereinkommen die gleichen Kosten verwendet werden, eine Revision der Interkantonalen Universitätsvereinbarung ist am Laufen.

Dieser Paradigmenwechsel und die verstärkte Koordination auf nationaler Ebene haben grossen Einfluss auf die Entwicklung der einzelnen Hochschulen. Die Entscheidungen über zahlreiche Aspekte der Hochschulpolitik können nicht mehr unabhängig auf kantonaler Ebene getroffen werden, vielmehr müssen sie den neu gesteckten nationalen Gesetzesrahmen und die Entscheidungen dieser neu geschaffenen Organe berücksichtigen. Während die Bestimmungen zu den Organen und zur Akkreditierung bereits Anfang 2015 umgesetzt wurden, treten die neuen Finanzierungsbestimmungen – deren Einzelheiten im Rahmen einer Bundesverordnung noch festzulegen sind – am 1. Januar 2017 in Kraft. Das gemäss dem HFKG errichtete Koordinations- und Förderungssystem befindet sich somit in der Aufbau- und Konsolidierungsphase, für eine Wirksamkeitsanalyse ist es daher noch zu früh.

2. Die Freiburger Hochschulen

Die Universität Freiburg ist seit ihrer Gründung 1889 Bildungsstätte, Forschungsplatz und Arbeitgeberin. Ihr Mandat besteht in einer Volluniversität mit einer breiten Lehr- und Forschungstätigkeit und beherbergt fünf Fakultäten: für Geisteswissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften, Theologie sowie Mathematik und Naturwissenschaften. Die Universität Freiburg ist seit ihrer Gründung die einzige zweisprachige Universität der Schweiz, ihre Ausrichtung und ihre Tradition sind international. Die Universität Freiburg strebt in der Forschung den Erwerb grundlegender Erkenntnisse an, betreibt aber auch anwendungsorientierte Forschung. Gerade im letzteren Bereich bestehen Schnittstellen zu den Fachhochschulen, bei welchen anwendungs- und entwicklungsorientierte Forschungsprojekte im Vordergrund stehen. Die Forschungsergebnisse fliessen nach dem Grundsatz der Einheit von Lehre und Forschung in die Aus- und Weiterbildung ein. Die Universität Freiburg vermittelt auf diese Weise einen Unterricht, der durch den Erwerb von vertieften Kenntnissen auf einem spezifischen Gebiet, durch eine breite Allgemeinbildung und die Entwicklung eines methodischen, kritischen und ethischen Denkens auf Berufe und Tätigkeiten vorbereitet, die eine höhere Ausbildung erfordern. Die Universität stellt ihre mit Lehre und Forschung verbundenen Dienste öffentlichen Einrichtungen und Dritten zur Verfügung.

Der Kanton Freiburg beheimatet unter dem Dach der Fachhochschule Westschweiz Freiburg vier Fachhochschulen: Die Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR, gegründet 1896 als Ecole des arts et métiers), für Wirtschaft (HSW-FR, 1991 als Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration ESCEA), für Gesundheit (HfG-FR, 1913 als Ecole catholique internationale d'infirmières de Fribourg) und für Soziale Arbeit (HSA-FR, 1972 als Ecole d'éducateurs spécialisés de Fribourg EESF). Die gesetzliche Grundlage der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) wurde 1997 geschaffen, als die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis das interkantonale Konkordat über die Errichtung der Fachhochschule Westschweiz unterzeichneten. Mit der revidierten interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO – in Kraft getreten am 1. Januar 2013 – wurden die Organe der HES-SO einem Rektorat unterstellt. Dieses koordiniert die Umsetzung der vier gesetzlichen Aufträge der Fachhochschulen: Grundausbildung (Bachelor/Master); Nachdiplomausbildung und Weiterbildung; angewandte Forschung und Entwicklung; Dienstleitungen für Dritte; nationale und internationale Beziehungen. Diese Koordination erfolgt einerseits über die Fachbereiche (sechs insgesamt, wobei Freiburg in den vier Bereichen Ingenieurwesen und Architektur, Wirtschaft und Dienstleistungen, Gesundheit und Soziale Arbeit vertreten ist) und andererseits über die Generaldirektionen, welche die Fachhochschulen pro Kanton bzw. pro Region für das Konglomerat Arc (Kantone Bern, Jura und Neuenburg) repräsentieren.

Die Pädagogische Hochschule Freiburg entstand 2001 aus dem ehemaligen Kantonalen Lehrerseminar (KLS). Mit der Annahme des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Freiburg vom 4. Oktober 1999 durch den Grossen Rat wurde sozusagen der Grundstein für die HEP-PH FR gelegt. Diese ist heute eine Institution mit einer zweisprachigen Ausbildung auf Tertiärstufe. Sie bietet für Lehrpersonen auf Primarschulstufe – und für gewisse Disziplinen auch auf Sekundarstufe – Grund- und Weiterbildung an und ist in der pädagogischen Dokumentation und im Bereich Multimedia aktiv. Ebenso betreibt sie Forschung und Entwicklung. Im Bereich der Grundausbildung bietet die HEP-PH FR folgende Leistungen:

1. Eine Ausbildung zur Lehrperson für die Vorschul- und Primarschulstufe in zwei Landessprachen (Französisch und Deutsch) sowie einen zweisprachigen Lehrgang.
2. Im Rahmen der Ausbildung DAES 1 (Lehrdiplom für die Sekundarstufe I) an der Universität Freiburg bietet die HEP-PH FR Studiengänge in Technischem Gestalten, Hauswirtschaft und Bildnerischem Gestalten in Französisch und Deutsch an.

2.1. Rechtsstatus

Das Hochschulförderungsgesetz, die geplante Neugestaltung der Forschungs- und Nachwuchsförderung auf nationaler Ebene aber auch das von Finanzknappheit geprägte internationale Umfeld und der zunehmende Wettbewerb unter den Hochschulen hatten Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung der Freiburger Hochschulen. Mit der Revision bzw. Einführung neuer Gesetze im Hochschulbereich verfügt der Kanton Freiburg heute über eine sehr viel einheitlichere Gesetzgebung als früher. In diesem Kapitel werden die revidierten bzw. neugestalteten Gesetzesgrundlagen der Hochschulen auf kantonaler Ebene kurz erläutert. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der Implementierung neuer strategischer und operativer Instrumente zentral.

Das teilrevidierte Gesetz vom 19. November 1997 über die Universität Freiburg (UniG) trat am 1. Januar 2015 in Kraft. Eine Teilrevision war möglich, da die Universität bereits seit 1997 über eine eigene Rechtspersönlichkeit und somit über eine gewisse Autonomie verfügt hat. Ausdruck dieser sukzessiven Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Universität und ihrem Träger in Richtung einer grösseren Autonomie waren auch die übrigen Neuerungen: Die Planung der Universität und ihre Finanzierung durch den Kanton sind neu in eine Zielvereinbarung und ein Globalbudget für fünf Jahre eingebettet. Die strukturelle Organisation der Universität sowie ihre Führung wurden vereinfacht, namentlich durch eine klarere Darstellung der verschiedenen Befugnisse des Rektorats und des Senats. Zudem wurden die Befugnisse der zentralen Organe der Universität besser abgegrenzt von jenen der Fakultäten, die für Lehr- und Forschungsaufgaben zuständig sind. Damit die Universität ihre Autonomie wahrnehmen kann, wurden Befugnisse, die früher bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) lagen, der Universität übertragen. Aufgrund des revidierten Gesetzes ist nun beispielsweise das Rektorat für die Ernennung von Mitgliedern der Professorenschaft zuständig. Eine Totalrevision der Statuten der Universität ist in Gang. Das neue Finanzreglement wurde vom Senat am 28. September 2016 angenommen und vom Staatsrat am 31. Oktober 2016 ratifiziert.

Am 1. Januar 2013 ist die neue interkantonale Vereinbarung über die HES-SO nach ihrer Ratifizierung durch die Parlamente der sieben Partnerkantone (BE, FR, GE, JU, NE, VD und VS) in Kraft getreten. Diese Vereinbarung lässt den Kantonen bei der Organisation ihrer Hochschulen zwar freie Hand, die kantonale Gesetzgebung musste jedoch trotzdem an diverse Vorgaben dieser Vereinbarung angepasst werden. Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Gesetz vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG) führte die vier Hochschulen unter einem einzigen Gesetzestext zusammen und löste somit die drei Gesetze ab, die vorher für diese Fachhochschulen galten. Mit Inkrafttreten des HES-SO//FRG wurde der HES-SO//FR eine eigene

Rechtspersönlichkeit verliehen. Dies stärkt ihre Autonomie und begünstigt die Erfüllung der FH-Aufträge. Das gesamte Personal der HES-SO//FR bleibt der Personalgesetzgebung des Kantons Freiburg unterstellt, die Anstellung des Personals obliegt jedoch neu der Generaldirektion der Schule. Die Organisationsreglemente und das Personalreglement der HES-SO//FR sind am 1. September 2015 in Kraft getreten; das Finanzreglement wurde vom Staatsrat verabschiedet und wird am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

Das am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Gesetz vom 21. Mai 2015 über die Pädagogische Hochschule Freiburg (PHFG) beinhaltet drei wichtige Neuerungen: Es stiftet die HEP-PH FR mit eigener Rechtspersönlichkeit aus und bestätigt somit ihre Eigenschaft als autonome Bildungseinrichtung der Tertiärstufe. Befugnisse, die früher beim Staatsrat oder der EKSD lagen, wurden der Hochschule, entweder der Kommission der HEP-PH FR oder ihrer Direktion, übertragen und die Rolle der Rektorin oder des Rektors wurde ebenfalls gestärkt. Weiter ist nun der Grundsatz der Qualitätssicherung im Gesetz verankert; die Hochschule wurde damit verpflichtet, ein Qualitätsmanagementsystem umzusetzen und die Qualität ihrer Leistungen, so auch die Lehre, regelmässig zu prüfen. Die dritte Neuerung betrifft die Neuorganisation der Abteilungen und Bereiche. Die verschiedenen Reglemente, welche die Instrumente und Mechanismen des neuen Gesetzes konkretisieren, befinden sich aktuell in der Ausarbeitung.

2.2. Führung und Steuerung sowie Organe der Hochschulen

Die kantonalen Gesetze über die einzelnen Hochschulen bestimmen unter anderem deren Führung, indem sie Organe schaffen und Kompetenzen festlegen. Letztere beziehen sich vor allem auf strategische und operative Aspekte, deren Ausgestaltung und konkrete Anwendung innerhalb der Institutionen die Basis ihrer Unabhängigkeit darstellen.

Organe der UNIFR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Senat	Oberstes beschlussfähiges Organ Treffen: min. 4 Mal/Jahr	12 Mitglieder 6 M bezeichnet durch den Staat (von ausserhalb der Universität, 3 durch SR, 3 durch GR) 6 M bezeichnet durch die Universitätsgemeinschaft (3 Dozenten, 1 wiss. MA, 1 Student/in, 1 admin./ techn. Personal)	Genehmigt die Statuten/Reglemente betreffend die gesamte Universität Wählt die Rektorin/den Rektor, die Vizerektorin/ den Vizerektor Gewährleistet die akademische Freiheit Nimmt Stellung zur Zielvereinbarung mit dem Staat, zum Globalbudget, Budget und zu den Rechnungen Genehmigt den Jahresbericht des Rektorats Ratifiziert die Statuten der Fakultäten/universitären Körperschaft etc.
Rektorat	Leitendes und vollziehendes Organ Treffen: Im Prinzip alle zwei Wochen (ca. 23 mal/Jahr)	Rektor/-in 4 Vizerektoren/-innen	Verantwortlich für die allgemeine Universitätspolitik Verantwortlich für die Strategie und die Mehrjahresplanung Schliesst die Zielvereinbarung mit dem Staat ab und erarbeitet den Vorschlag für das Globalbudget, das Budget und die Jahresrechnungen Verantwortlich für die externen Beziehungen mit Vorsitzenden von Lehr- und Forschungseinrichtungen etc.
Plenarversammlung	Treffen: Anlässlich der Nominierung der Rektorin/des Rektors	Mitglieder des Lehrpersonals Und pro Fakultät: 2 M aus der Körperschaft der wiss. MA, 2 M aus der Studierendenschaft, 1 M des admin./techn. Personals 5 M des admin./techn. Personals, tätig in den zentralen Organen	Schlägt dem Senat die Nominierung einer Rektorin/ eines Rektors vor
Fakultätsrat	Beschlussfassendes Organ der Fakultät Treffen: Mindestens zweimal/Semester	Mitglieder/Vertreter des Lehrkörpers, aus der Körperschaft der wiss. MA, Studierende Eine Person, die das admin./ techn. Personal vertritt	Erlässt die Statuten/Reglemente der Fakultät Gewährleistet die Qualität von Lehre und Forschung Wählt die Dekanin/den Dekan etc.
Dekan/Dekane/ Dekanin/ Dekaninnen	Leitendes und vollziehendes Organ der Fakultät (unterstützt durch Dekanatsrat)	Gewählt aus den Mitgliedern des Lehrpersonals der Fakultät	Präsidiert und leitet den Fakultätsrat Trifft Entscheide, die in seine Zuständigkeit fallen Vertritt die Fakultät im Rahmen des Gesetzes und der Statuten etc.
Dekanatsrat	Leitendes und voll- ziehendes Organ (gemeinsam mit der Dekanin/dem Dekan)	Dekanin/Dekan 2 Vizedekanninen/Vizedekane	Erarbeitet die allgemeine Politik und die Leitlinien der Fakultätsentwicklung etc.

Diese oben dargestellte Organisationsstruktur ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung und erlaubt im Ergebnis eine feine Abstimmung zwischen den Bedürfnissen einer freien, qualitativ hochstehenden Lehre und Forschung (bottom-up Ansatz) einerseits und einer die aktuellen hochschulpolitischen Herausforderungen aufnehmenden strategischen Positionierung der Universität andererseits. Um letztere bestmöglich bewältigen zu können, wurden die Kompetenzen des Rektorats sowie der Rektorin oder des Rektors im Zuge der jüngsten Änderung des Universitätsgesetzes gestärkt und die Abstimmung der politischen, administrativen und akademischen Steuerung unter gleichzeitigem Ausbau der universitären Autonomie neu geregelt: Der Staat kann im Rahmen seiner diesbezüglichen Autorität Ziele etablieren (in der Zielvereinbarung, das heisst auf strategischem Niveau), das Rektorat hat anschliessend, im Rahmen seiner allgemeinen Kompetenzen, die Aufgabe, diese Ziele umzusetzen, indem

es entsprechende Anreize und einen angemessenen Organisationsrahmen schafft. Zu diesem Zweck sieht das Rektorat für die Planungsperiode 2018–2022 die Einführung von Leistungsvereinbarungen mit den Fakultäten vor.

Organe der HES-SO//FR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Schulrat HES-SO//FR	Beratendes und unterstützendes Organ der HES-SO//FR Treffen: mind. 2 mal/Jahr	11 Mitglieder, davon: 4 Vertretende der Fachkreise 4 Mitglieder des Grossen Rats 3 Mitglieder des Repräsentativrats	Nimmt Stellung zum kantonalen Absichtsplan Unterstützt die HES-SO//FR etc.
Direktionsausschuss	Präsidiert durch die Generaldirektorin/ den Generaldirektor der HES-SO//FR Treffen: mind. 4 mal/Jahr	Allgemeine Führung HES-SO//FR 4 Direktoren der 4 Schulen	Trifft Entscheidungen, die alle Schulen oder einen Teil der Schulen betreffen Verabschiedet den kantonalen Absichtsplan Koordiniert das Budget Erlässt Reglemente etc.
General- direktion	Verantwortlich für die Umsetzung der Leistungsaufträge gegenüber dem Rektorat der HES-SO Zentrale Dienste sind hier angesiedelt	Generaldirektor/-in	Repräsentiert die HES-SO//FR Legt gegenüber dem Rektorat und dem Staatsrat Rechenschaft ab über die Verwaltung und die Finanzen der HES-SO//FR Leitet die zentralen Dienste Überwacht das QMS Stellt das Budget der Generaldirektion auf und entscheidet bei Bedarf über die Aufteilung etc.
Repräsentativrat des Personals und der Studierenden	Lehrkörper (PLF) Admin./techn. Personal (ATP)	16 Mitglieder, davon: 8 PLF 4 ATP 4 Studierende	Entsendet 3 seiner Mitglieder in den Schulrat der HES-SO//FR Nimmt Stellung zu den Reglementen etc.

Die HES-SO//FR verfügte bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über eine Generaldirektion, die als Bindeglied zwischen den Organen der HES-SO, den Kantonsbehörden und den Hochschulen selbst auftritt. Weiter stellt sie eine hochschulübergreifende und effiziente Koordination in der Personalpolitik, im Qualitätsmanagement und in der Politik im Bereich der Zweisprachigkeit sicher. Ausserdem leitet sie die zentralen technischen Dienste (Finanzen, Informatik, Personalverwaltung, Kommunikation sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz). Die HES-SO//FR ist integraler Bestandteil der HES-SO und bei dieser liegen praktisch alle akademische Kompetenzen. Demzufolge ist die HES-SO//FR auch in allen Steuerungsorganen der HES-SO vertreten. Sowohl das Personal der Generaldirektion als auch das der vier Fachhochschulen wirkt zudem ad hoc in verschiedenen Arbeitsgruppen mit.

Organe der HEP-PH FR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Kommission der HEP-PH FR	Oberstes beschlussfassendes Organ Treffen: mind. 2–3 mal/Jahr	12 Mitglieder, davon: 6 bezeichnet durch den Staat (ausserhalb der HEP-PH FR, 3 durch SR, 3 durch GR) und 6 bezeichnet durch die HEP-PH FR (repräsentative Versammlungen)	Nimmt Stellung zum Vorschlag des Direktionsrates für die Mehrjahresplanung und unterbreitet diesen dem Staatsrat zur Genehmigung Unterstützt die HEP-PH FR etc.
Direktionsrat	Leitendes und vollziehendes Organ Präsidiert durch die Rektorin/den Rektor Treffen: 2 mal/Monat	Rektorin/Rektor 4 amtierende Abteilungsleiter/innen Verantwortliche/r Admin.	Definiert und koordiniert die Abteilungs- und Verwaltungstätigkeiten Erarbeitet den Antrag für das Globalbudget und das Budget Erarbeitet die Jahresrechnung und den Tätigkeitsbericht sowie Weisungen etc.
Rektorin/Rektor	Wird auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR vom Staatsrat angestellt	Rektor/in	Leitet die HEP-PH FR und sorgt für ihren guten Betrieb Gewährleistet die Umsetzung der Mehrjahresplanung Vertritt die Institution persönlich oder durch eine delegierte Person nach Aussen etc.
Abteilungsleiterinnen/ Abteilungsleiter	Werden auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR durch die Rektorin/den Rektor angestellt	2 Abteilungsleiter/innen Grundausbildung, 1 Abteilungsleiter/in Weiterbildung, 1 Abteilungsleiter/in Forschung und Entwicklung	Definieren die Leistungen und Ziele der betreffenden Abteilung Stellen die Verwaltung der Finanzen und die Führung des Personals sicher Vertreten die betreffende Abteilung in kantonalen und interkantonalen Kommissionen
Repräsentative Versammlungen des Personals und der Studierenden	Versammlungen des Lehrpersonals (PE) Vereinigung admin./techn. Personal (ATP) Studentenvereinigung (ETUCOM)	PE, ATP und ETUCOM	Entsendet 6 Mitglieder in die Kommission der HEP-PH FR Beratendes Organ

Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes ist die Rektorin vollamtlich tätig und aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit zuständig für die Anstellung des Personals. Die übrigen Kompetenzen und Befugnisse wie beispielsweise das Ergreifen von Disziplinar massnahmen oder die Anwendung des Gesetzes und der Reglemente wurden mit dem PHFG dem Direktionsrat übertragen. Neu führen zwei Abteilungsleiterinnen bzw. Abteilungsleiter der beiden Sprachgemeinschaften die Grundausbildung (GA). Eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter führt ferner die neugeschaffene Abteilung Weiterbildung (WB) und eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter die Abteilung Forschung und Dienstleistungen für Dritte (FDD). Eine Leiterin bzw. ein Leiter Verwaltung entlastet die EKSD in operativen Angelegenheiten. Das neue Gesetz ermöglicht eine ausgewogene Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Funktionen innerhalb der HEP-PH FR, zwischen den Sprachgemeinschaften und zwischen Lehrpersonal, administrativem und technischem Personal sowie Studierenden.

2.3. Kooperationen zwischen den Hochschulen

Unter den Freiburger Hochschulen existieren zahlreiche Kooperationen unterschiedlicher Art und auf verschiedenen Ebenen. Die Hochschulen entwickeln diese Formen der Zusammenarbeit entsprechend ihrer Interessen, Bedürfnisse

und ihrer Möglichkeiten. Auf strategischer Ebene wurden institutionelle Rahmenabkommen abgeschlossen. Diese verfügen über einen allgemeinen Geltungsbereich, bekräftigen den Willen zur Zusammenarbeit und definieren das Vorgehen oder prioritäre Bereiche. So ist es beispielsweise bei der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der UNIFR und der HES-SO//FR der Fall. Diese hat eine Intensivierung der Austausch und der Entwicklung von gemeinsamen Projekten im Bereich der Bildung, Forschung oder auf der Ebene der Infrastruktur und zwischen einzelnen Ämtern zum Ziel und sieht ein Treffen pro Semester zwischen den Exekutivorganen der beiden Institutionen vor. Ein weiteres Beispiel ist die allgemeine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der HEP-PH FR und der UNIFR: Sie bildet eine Partnerschaft in der Lehre und Forschung, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausbildung von Lehrpersonen. Gewisse Vereinbarungen, auch auf institutioneller Ebene, betreffen Organisationseinheiten, bestimmte Bereiche oder spezielle Programme (beispielsweise die Partnerschaftsvereinbarung zur Förderung der angewandten Mathematik und Statistik vom Februar 2016 zwischen der UNIFR und der HES-SO//FR). Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der UNIFR und der HEP-PH FR haben die beiden Hochschulen, mit Unterstützung des Staatsrats und der Stiftung Merkle, beispielsweise das Institut für Mehrsprachigkeit gegründet. Das Ziel dieses interinstitutionellen Instituts ist

die Forschung im Bereich der Fremdsprachendidaktik und im Zusammenhang mit Problemen der sprachlichen und kulturellen Vielfalt. Dieses Institut wurde 2010 vom Bundesamt für Kultur zur Führung des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit des Bundes ernannt. Ein Grossteil der Kooperationen zwischen den Hochschulen ist zeitlich limitiert und auf bestimmte Projekte bezogen, bei denen zwei (oder mehr) Hochschulen ihre spezifischen und komplementären Kompetenzen einbringen. Für diese Art von Projekten besteht oft eine externe, im Wettbewerbsverfahren erreichte, Finanzierung (zum Beispiel das durch den Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Forschungsprojekt «VisualAudio» der UNIFR und der HTA-FR). Schliesslich soll an dieser Stelle noch der spezielle Fall des Projekts Smart Living Lab erwähnt werden: Dieses Forschungsprojekt der UNIFR, der HTA-FR und der EPFL-FR machte der Staat Freiburg dank seiner ausserordentlichen Finanzierung möglich. Der Ursprung des Projekts steht in enger Verbindung mit der Schaffung eines Ablegers der ETH Lausanne in Freiburg im Rahmen der Umsetzung des Innovationsquartiers blueFactory und ist Ausdruck der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik des Kantons.

Rund 90 Beispiele von Kooperationen zwischen den Freiburger Hochschulen – sowohl auf der Ebene dieser Institutionen als auch ihrer Fakultäten, Departemente, Institute oder zwischen einzelnen Forscherinnen und Forschern – finden sich in einer Liste im Anhang. Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

3. Finanzierung

3.1. Finanzierungsmechanismen

Wie bereits erwähnt, betreffen die jüngsten Gesetzesmodifikationen vor allem die Finanzierungsmechanismen der drei kantonalen Hochschulen. In diesem Kapitel werden deren Grundsätze sowie die eingeführten Neuerungen bzw. der Stand der Umsetzung erläutert.

Universität Freiburg

Das Universitätsgesetz von 1997 sah bereits die Einführung eines Globalbudgets vor, in dessen Rahmen ein Budget ausgearbeitet werden sollte. Auch war die Rede von einer Mehrjahresplanung und einer Leistungsvereinbarung, ohne dass jedoch das Zusammenspiel dieser Elemente erläutert wurde. Im Gesetz wurden keine Zeitangaben gemacht und so galt es, zu Beginn des Budgetprozesses die Globalbudgets jährlich zu bestimmen. Schliesslich entschied der Staatsrat dreimal vorgängig über drei jährliche Globalbudgets (2004–2006, 2009–2011 und 2014–2016). In der Zwischenzeit wurden die Entscheide weiterhin jährlich getroffen. Diese Vorgehensweise erwies sich als ungünstig und deshalb wurde im teilrevidierten Universitätsgesetz von 2014 ein neues Verfahren einge-

führt, bei dem die Mehrjahresplanung, die Zielvereinbarung und das Globalbudget explizit und mit einem Zeithorizont von fünf Jahren erwähnt und miteinander verknüpft werden. Die Zielvereinbarung, die auf der Mehrjahresplanung basiert und die entsprechenden Budgets enthält, wird alle fünf Jahre zwischen dem Staatsrat und der Universität ausgehandelt. Die Zielvereinbarung bildet das wichtigste Führungsinstrument in den Beziehungen zwischen der Universität und dem Staat. Schliesslich erarbeitet die Universität ihr Budget jedes Jahr innerhalb von diesem Rahmen, die Kompetenzen des Grossen Rats bleiben vorbehalten. Abschliessend wird zur Zielvereinbarung ein Bericht verfasst. Dieser widmet sich der Umsetzung und basiert auf Kriterien, die im Voraus festgelegt wurden. Dieses neue Verfahren wird zum ersten Mal für die Zielvereinbarung 2018 bis 2022 angewendet und muss 2017 genehmigt werden. Die Mehrjahresplanung der Universität zu dieser Zeitspanne befindet sich aktuell in der Ausarbeitung. Das teilrevidierte Universitätsgesetz sieht zudem neu einen Innovations- und Entwicklungsfonds vor. Die Konkurrenzsituation der Hochschulen, insbesondere was grosse Forschungsprojekte anbelangt, macht eine gewisse finanzielle Autonomie notwendig. So muss das Rektorat beispielsweise schnell handeln und «matching funds» bereitstellen, um ein Prestigeprojekt zu gewinnen. Die Grundsätze dazu sind im Gesetz festgelegt, das Finanzreglement präzisiert die Nutzungsbedingungen, die Speisung des Fonds und seine Obergrenze.

Fachhochschule Westschweiz//Freiburg

Das Finanzierungsmodell der HES-SO//FR basiert auf zwei Rechtsgrundlagen: Einerseits auf der interkantonalen Konvention über die HES-SO, worin die Hauptmechanismen ihrer Finanzierung festgelegt werden und andererseits auf dem Gesetz über die HES-SO//FR, das sich auf die erwähnte Konvention bezieht und worin hauptsächlich die direkten Kantonsbeiträge festgelegt werden. Wie bereits erwähnt, entwickelte sich die HES-SO schrittweise, die wesentlichen Merkmale ihres Finanzierungsmodells blieben jedoch unverändert. Das Prinzip der Hochschulfinanzierung des Kantons durch einen Beitrag zum Finanzsystem der HES-SO und durch direkte Beiträge, war bereits unter der alten Gesetzgebung gültig. Dies gilt ebenso für die Finanzierungsquellen der HES-SO (die Beiträge der Mitgliederkantone, die Bundesbeiträge und die Beiträge der anderen Kantone gemäss der FHV). Mit der neuen Konvention der HES-SO beruht die Finanzierung der HES-SO nun jedoch auf einer Zielvereinbarung über vier Jahre zwischen den Kantonen und dem Rektorat. Aus der Zielvereinbarung gehen schliesslich Leistungsaufträge zwischen dem Rektorat, den Bereichsleitenden und den Hochschuldirektionen der Kantone (oder Regionen) hervor. Diese Aufträge definieren die Aufträge sowie auch die Produkte und Kompetenzen im Bereich der Lehre und der Forschung. Die Beiträge des Kantons Freiburg an die HES-SO sind somit im Finanzierungsplan aufgeführt, der

wiederum Teil der Zielvereinbarung ist. Die Beträge, welche die HES-SO der HES-SO//FR zahlt, sind gekoppelt an den Leistungsvertrag, den die HES-SO//FR vom Rektorat der HES-SO erhält. Im Gesetz über die HES-SO//FR wird – im Hinblick auf die Vereinigung der Freiburger Fachhochschulen – im Bereich der Finanzierung neu der Mechanismus des Globalbudgets eingeführt. Darin werden die direkten Kantonsbeiträge festgelegt. Diese decken einerseits das ungedeckte Kostensaldo entsprechend den spezifischen lokalen Bedingungen und andererseits finanzieren diese Beiträge die Aufträge, die aus der kantonalen Strategie resultieren. Sowohl bei der HES-SO als auch bei der HES-SO//FR befinden sich diese neuen Instrumente aktuell in der Ausarbeitung und Umsetzung.

Pädagogische Hochschule Freiburg

Bereits das Gesetz von 1999 über die HEP-PH FR sah ein Globalbudget vor, in dessen Rahmen der Direktionsrat ein Budget erarbeiten sollte. Da dieses Gesetz der HEP-PH FR jedoch nicht die nötige Autonomie gewährte, konnte das Instrument des Globalbudgets nicht umgesetzt bzw. angewendet werden. Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule von 2015 statet die HEP-PH FR nun mit eigener Rechtspersönlichkeit aus und befähigt somit die Organe zu einer Finanzführung mittels Globalbudget. Dieses basiert auf der Mehrjahresplanung und schliesst die Ziele der allgemeinen Politik und der Entwicklungsstrategie der HEP-PH FR mit ein. Das Globalbudget wird dem Staatsrat auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR und der EKSD unterbreitet. Der Staatsrat genehmigt die Planung und beschliesst das Globalbudget, in dessen Rahmen die HEP-PH FR anschliessend das Budget erarbeitet. Über die Periodizität dieses Prozesses wird im Gesetz keine Angabe gemacht. Im Entwurf des Finanzreglements, das sich aktuell in der Ausarbeitung befindet, wird jedoch ein Fünfjahresrhythmus vorgeschlagen, wobei die Mehrjahresplanung zu Beginn jeder Legislatur vorgelegt wird. Diese Planung sowie das damit verbundene Globalbudget stellen das zentralste Führungs- und Steuerungsinstrument der HEP-PH FR dar. Jedes Jahr erarbeitet die HEP-PH FR in diesem Rahmen ein Budget, unterbreitet dieses der Kommission der HEP-PH FR und der EKSD, die dieses wiederum dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreiten. Die Kompetenzen des Grossen Rates bleiben selbstverständlich vorbehalten. Dieses neue Verfahren wird zum ersten Mal im Rahmen der kommenden Mehrjahresplanung und den damit verbundenen Globalbudgets – welche 2017 genehmigt werden – zum Einsatz kommen. Diese Planung befindet sich aktuell in der Ausarbeitung.

3.2. Entwicklung der kantonalen Ausgaben

Dieses Kapitel präsentiert die Finanzierung der Freiburger Hochschulen gemäss den Staatsrechnungen seit 2008, denn es ist nicht möglich, die konsolidierten finanziellen Daten

für alle kantonalen Hochschulen vor 2008 zu präsentieren, zumal die HES-SO in den Jahren 2000 bis 2007 etappenweise entstanden ist. Ab 2000 umfasste die HES-SO zunächst ausschliesslich die Bereiche Technik, Wirtschaft und Design. 2003 kamen die Bereiche Gesundheit und Soziale Arbeit hinzu und ab 2007 schliesslich die Bereiche Musik, Kunst und Theater. Auch wenn diese Entwicklung nur die HES-SO betrifft, wurde beschlossen, alle Hochschulen im selben Zeitrahmen zu betrachten. Ebenso muss betont werden, dass sich diese Daten der unterschiedlichen Hochschulen nur schwer miteinander vergleichen lassen: Wie bereits angesprochen, sind die Hochschulen unterschiedlich und verfügen über jeweils eigene Finanzierungssysteme bzw. Strukturen.

Universität Freiburg

Die Finanzierung des ordentlichen Budgets der UNIFR wird über drei Hauptquellen gewährleistet: über den Kanton Freiburg, über andere Kantone gemäss der interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) und über den Bund. Im Jahr 2015 trugen diese drei Quellen zur Deckung der Universitätskosten in der Höhe von 43,7%, 30,5% und 19,9% bei¹. Die verbleibenden 5,9% wurden über andere Einnahmen gedeckt, wobei die Einschreibgebühren 4,4% der Gesamtkosten deckten. Hinzu kamen projektgebundene Finanzierungen aus unterschiedlichen Drittquellen (Schweizerischer Nationalfonds, EU, Stiftungen, öffentliche oder private Mandate etc.), die im Jahr 2015 66,5 Millionen Franken ausmachten (Ausgaben = Einnahmen). Die untenstehende Tabelle veranschaulicht die Kantonsbeiträge sowie die anderen Finanzierungsquellen zur Deckung des ordentlichen Budgets der Universität (ohne Drittmittel).

¹ Im schweizweiten Vergleich erfolgt die Finanzierung der kantonalen Universitäten im Durchschnitt zu 55% durch die Trägerkantone, zu 14% über Beiträge anderer Kantone gemäss IUV und zu 17% durch den Bund.

Universität Freiburg – Finanzierung nach Quellen

(ordentliche Rechnung gemäss den Rechnungen des Kantons Freiburg)

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung			
		Kanton Freiburg	Bund Grundbeiträge	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Andere laufende Einnahmen
2008	195.0	86.0	41.9	53.9	13.2
2009	189.9	82.3	41.9	52.5	13.2
2010	190.4	82.9	41.9	52.5	13.1
2011	197.7	90.5	41.9	53.3	12.0
2012	202.6	92.6	41.9	55.9	12.2
2013	204.4	91.5	41.9	58.6	12.5
2014	207.7	89.3	41.9	63.8	12.7
2015	210.9	92.1	41.9	64.3	12.6

Investitionsrechnung in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung		
		Kanton Freiburg	Bund Investitionsbeiträge	Dritte
2008	22.8	20.9	1.9	
2009	6.2	1.5	1.3	3.4
2010	6.3	6.3	0.0	
2011	7.4	6.5	0.9	
2012	13.4	10.5	2.9	
2013	13.3	7.0	6.3	
2014	12.2	3.7	3.2	5.3
2015	12.1	8.1	2.3	1.8

Anmerkungen:

1. Sowohl das Ausgabentotal als auch der Beitrag des Kantons Freiburg wurden abzüglich der Einlagen in Rückstellungen aber einschliesslich der Provisions- und Fondsabgaben berechnet.
2. 2008 enthalten die laufenden Ausgaben die gesamte Amortisierung des Centre Fries: 16 Millionen Franken, gedeckt durch Entnahmen aus Rückstellungen und ebenso gekennzeichnet als Kantonsbeitrag in der obenstehenden Tabelle.
3. Das Budgetwachstum in den Jahren 2008 bis 2012 widerspiegelt die schrittweise Einführung des 3. Studienjahres in der Humanmedizin.
4. Die Investitionen widerspiegeln sich aufgrund der Amortisierungen auch im laufenden Budget (Betriebsbudget).

Fachhochschule Westschweiz Freiburg

Wie oben beschrieben, ist die HES-SO//FR vollständig in das Finanzierungssystem der HES-SO eingebunden. Diese Tatsache erschwert die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Finanzströmen und die Ermittlung der effektiven Kantonsfinanzierung zur Kostendeckung der HES-SO//FR. Die Beiträge der Mitgliederkantone an die HES-SO bestehen aus den folgenden drei Elementen: Mitspracherecht (5% des Gesamtbetrags); Gemeinwohl (50%, proportional zur Anzahl Studierenden des Kantons innerhalb der HES-SO) und Standortvorteil (45%, proportional zur Anzahl Studierenden, die in den Hochschulen des Kantons eingeschrieben sind). Die Beträge der drei Säulen erscheinen in der Tabelle 2, unter dem Teil «Beitrag zur HES-SO». Um ausschliesslich die Beträge direkter Finanzierung im Zusammenhang mit der Leistung der HES-SO//FR anzugeben, wurde der Bei-

trag im Namen des Gemeinwohls für die Freiburger, die in einem Studiengang der HES-SO ausserhalb des Kantons eingeschrieben sind, in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Der Standortvorteil enthält ebenfalls die Zahlungen an den Kanton Waadt für den ausgelagerten Standort der Musikhochschule Lausanne HEMU in Freiburg.

Die Finanzierungsquellen der HES-SO//FR sind die folgenden: (1) direkte Beiträge des Kantons Freiburg; (2) überwiesene Beträge der HES-SO und (3) Finanzierungen aus Drittmitteln (Studiengebühren, Einnahmen aus der Weiterbildung, aus der Forschung und aus Mandaten, Spenden etc.). An dieser Stelle soll daran erinnert werden, dass die Bundesbeiträge und die Beiträge der Nichtmitgliederkantone aus der FHV direkt an die HES-SO gehen und in den Beträgen, welche diese an die einzelnen Schulen ausbezahlt, enthalten sind.

Kosten der HES-SO//FR zulasten des Kantons Freiburg

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) in Millionen Franken

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Aufwand	33 600	38 765	41 735	44 896	47 904	50 310	53 239	56 914
	- Ertrag	-33 570	-37 734	-41 867	-42 987	-45 688	-48 589	-52 131	-54 392
	Ergebnis	30	1 031	-132	1 909	2 216	1 721	1 108	2 522
HSW-FR	Aufwand	6 652	8 142	9 163	10 837	10 138	10 458	10 669	12 717
	- Ertrag	-5 953	-8 471	-9 856	-10 853	-10 975	-11 700	-11 771	-12 987
	Ergebnis	699	-329	-693	-16	-837	-1 242	-1 102	-270
HfG-FR	Aufwand	10 794	12 329	12 663	12 309	12 496	13 011	16 604	15 652
	- Ertrag	-7 460	-8 324	-9 037	-8 888	-9 424	-9 664	-10 998	-12 959
	Ergebnis	3 334	4 005	3 626	3 421	3 072	3 347	5 606	2 693
HETS-FR	Aufwand	8 240	9 186	9 716	9 785	10 495	10 546	10 245	10 749
	- Ertrag	-7 263	-7 574	-7 865	-7 904	-8 695	-9 044	-9 232	-9 323
	Ergebnis	977	1 612	1 851	1 881	1 800	1 502	1 013	1 426
HES-SO//FR	Aufwand	59 286	68 422	73 277	77 827	81 033	84 325	90 757	96 032
	- Ertrag	-54 246	-62 103	-68 625	-70 632	-74 782	-78 997	-84 132	-89 661
	Ergebnis	5 040	6 319	4 652	7 195	6 251	5 328	6 625	6 371

Beitrag zur HES-SO

(ausser im Namen des Gemeinwohls für die Freiburger Studenten an der HES-SO ausserhalb des Kantons)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HES-SO//FR	Mitspracherecht	1979	2096	2280	2358	2325	3456	3479	3642
	Standortvorteil durch den Kanton FR	14537	15956	17159	18225	18566	20056	20558	21950
	Gemeinwohl	11653	12217	13007	13738	14078	15051	14872	15538
	Total	28169	30269	32446	34321	34969	38563	38909	41130

Total der Kosten HES-SO//FR zulasten des Kantons in Millionen Franken (Erfolgsrechnung)

33 209	36 588	37 098	41 516	41 220	43 891	45 534	47 501
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Investitionsrechnung

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Investitionen Immobilien	-	-	-	200	-	100	1590	1100
	Investitionen Ausstattung	-	-	-	-	-	2502	3352	2783
	Total	0	0	0	200	0	2602	4942	3883
HfG-FR	Total	-	-	-	500	500	1000	2500	7000
HES-SO//FR	Total	0	0	0	700	500	3 602	7 442	10 883

Pädagogische Hochschule Freiburg

Pädagogische Hochschulen erhalten keine Bundesbeiträge. Die Finanzierung der HEP-PH FR erfolgt deshalb in erster Linie

durch den Kanton Freiburg (zu mehr als 70%). Hinzu kommen in gleicher Höhe die Beiträge der anderen Kantone gemäss der FHV und andere Einnahmen (Studiengebühren, Einnahmen aus Weiterbildung, Forschung und Mandaten, Spenden, etc.)

PH Freiburg – Finanzierung nach Quellen

(ordentliche Rechnung gemäss der Freiburger Staatsrechnung)

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung)

in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung		
		Kanton Freiburg	Interkant. Fachhochschulvereinbarung FHV	Andere laufende Einnahmen
2008	18.4	14.5	2.5	1.4
2009	18.8	14.4	3.0	1.4
2010	19.3	15.3	2.8	1.2
2011	19.4	15.2	2.8	1.4
2012	20.1	15.8	2.6	1.7
2013	20.1	15.8	2.6	1.7
2014	20.6	14.7	3.0	2.9
2015	20.8	14.6	3.1	3.1

Investitionsrechnung

in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kanton Freiburg
2008	0.0	0.0
2009	0.0	0.0
2010	0.3	0.3
2011	0.2	0.2
2012	0.0	0.0
2013	0.2	0.2
2014	0.1	0.1
2015	0.1	0.1

3.3. Analyseelemente

Bei allen Analysen der Kantonsausgaben für die Hochschulen muss berücksichtigt werden, dass sich jede Hochschule in einer anderen Situation befindet, dass sich die Finanzierungsquellen und -strukturen unterscheiden und dass sie unterschiedliche Aufträge bzw. Entwicklungen haben. Als Resultat dieser Analyse der Hochschulfinanzierung durch den Kanton Freiburg lassen sich somit nur einige allgemeine Bemerkungen festhalten. Es ist darauf hinzuweisen, dass angesichts des hohen Anteils der Lohnkosten in den Hochschulbudgets ihre laufenden Ausgaben massgeblich durch die Entscheidungen des Staats zum Teuerungsausgleich und zur ordentlichen Gehaltserhöhung beeinflusst werden. Auch die Investitionsausgaben haben über die Amortisierungen einen wichtigen Einfluss auf die laufenden Ausgaben. Ihr

Wert schwankt von Jahr zu Jahr zum Teil beträchtlich. Weiter kann festgehalten werden, dass im Verhältnis zwischen den Kantonsbeiträgen an die Hochschulen und dem Kantonsbudget (Total Aufwand der Erfolgsrechnung) der Anteil in diesen vergangenen acht Jahren praktisch stabil geblieben ist bzw. minimal angestiegen ist: Von 4,52% im Jahr 2008 auf 4,57% im Jahr 2015. Wie oben bereits angemerkt, war ein Vergleich vor 2008 nicht möglich, da sich der Status der Fachhochschulen verändert hat: Heute sind sie Teil der HES-SO, zuvor haben sie innerhalb eines anderen Rahmens eine Ausbildung auf anderem Niveau angeboten.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass sich die Kantonsausgaben für die Hochschulen nicht automatisch an die effektive Studierendenzahl anpassen. Das Finanzierungssystem der

HES-SO war bis vor kurzem aufgrund der Studierendenpauschalen teilweise mit diesem Faktor verknüpft, diese Kopplung wurde jedoch jüngst mit der Anpassung des Systems aufgegeben. In der Tat steigen die Betriebskosten nicht linear, sondern stufenweise und hängen stark von den Studienbereichen, Unterrichtsmethoden, Kompetenzbeurteilung und anderen Faktoren ab, auf welche die Hochschuldirektionen oft gar keinen so grossen Einfluss haben. Die Umstellung auf das Bologna-System hatte beispielsweise, insbesondere bei den Universitäten, einen massiven Bedürfnisanstieg an Unterrichtsressourcen zur Folge – sowohl auf personeller Ebene als auch im Hinblick auf die Infrastruktur. Dies ist vor allem in der Einführung der Bachelordiplome mit einer zusätzlichen Bachelorarbeit begründet; aber auch eine Folge der Einführung der ECTS-Punkte (European Credits Transfer System), womit neu jede Unterrichtseinheit evaluiert und zertifiziert werden muss und wobei zu einem interaktiveren Unterricht (kleinere Gruppen) übergegangen wurde. Einige Studienbereiche erfordern auch spezifischere und kostenintensivere Ressourcen. Natur-, Ingenieur- oder Sportwissenschaften benötigen beispielsweise Labors oder spezielle Anlagen und erfordern strenge Sicherheitsvorkehrungen sowie ebenso eine entsprechende Ausbildung der Dozierenden mit individuellen Praktika in den Schulen. Auch in der Humanmedizin gibt es kostenintensive Bereiche, man denke beispielsweise an den Unterricht in kleinen Gruppen an Krankbetten oder an die zahlreichen Praktika. So gesehen ist die relativ stabile Studierendenzahl an der UNIFR in den vergangenen Jahren (von 9455 im Herbstsemester 2008 auf 10 324 im Herbstsemester 2015) nicht der Grund für den grösseren Finanzmittelbedarf. Dieser resultiert vielmehr aus der bemerkenswerten Entwicklung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät, sowohl im Bereich der Lehre (Studierendenzahl und neue Programme) als auch in der Forschung (Erhöhung der Drittmittel). Insgesamt hat die Finanzierung jedoch nicht mit der Entwicklung des Bedarfs schrittgehalten. Die Probleme der Infrastruktur, des Unterrichts und der Forschung stehen in Zusammenhang mit einem Campus, deren Gebäude und technische Infrastruktur nicht über ausreichende Kapazität verfügen sowie Renovierungen und Instandsetzungen benötigen, da sie teilweise veraltet sind. Zudem müssen in den kommenden Jahren die Bauten für die Medizin auf dem Areal des HFR realisiert werden.

Für die HES-SO//FR und die HEP-PH FR, deren Statusänderung in Hochschulen noch neu ist, ist der zusätzliche Finanzbedarf nicht nur auf die bedeutende Zunahme der Studierendenzahl zurückzuführen, sondern vor allem auch auf die Entwicklung ihres Auftrags, welcher aus der Grundausbildung (inklusive Weiterbildung) aber auch aus angewandter Forschung und Entwicklung (AF&E) und dem Erbringen von Dienstleistungen für Dritte besteht. Hinzu kommt der Ausbau von internationalen Beziehungen. Diese Entwicklung muss das praxisorientierte Profil der Hochschulen respektieren. Um die Dualität Praxis-Theorie und eine «berufsbegleitende»

Grundausbildung zu gewährleisten, müssen die Fachhochschulen über die notwendige technische Infrastruktur und Praktikumsplätze verfügen. Die HTA-FR muss beispielsweise über technische Infrastruktur für die Labors ihrer sieben Studiengänge verfügen, einschliesslich einer regelmässigen Pflege der Ausrüstung für die notwendige Technologie in jedem Ausbildungsbereich. Die praktische Ausbildung an der HfG-FR benötigt Infrastruktur sowohl für den Studiengang in Pflegewissenschaften (skills lab) als auch für denjenigen der Osteopathie. Für diese Studiengänge wie auch für die HEP-PH FR sind Praktikumsplätze unverzichtbar. Vor allem aber benötigt auch die Entwicklung der übrigen Aufgaben innerhalb der HES-SO//FR und der HEP-PH FR zusätzliche Ressourcen. So müssen beispielsweise diejenigen Mitglieder des Lehrkörpers, welche angewandte Forschung und Entwicklung (FA&E) in ihrem Pflichtenheft haben, einen Fünftel ihrer Arbeitszeit dafür aufwenden. Dies wurde im Gesetz über die HES-SO//FR so festgelegt. Die wachsende Studierendenzahl und die Umsetzung von Projekten, Mandaten und Dienstleistungen finanziert mit Drittmitteln erhöhen auch den Bedarf an einer entsprechenden Infrastruktur.

Für alle Hochschulen kommen weitere Anforderungen im Bereich der Personalressourcen hinzu, so zum Beispiel die konstante Zunahme administrativer Arbeiten, die steigende Regeldichte sowie die Vielzahl von Statistiken und Berichten, die produziert werden müssen. Die Akkreditierungsverfahren und Qualitätskontrollen – unabhängig ihrer positiven Auswirkungen – kosten Zeit und erfordern neue Stellen. Schliesslich haben sich in den letzten Jahren die Dienstleistungen für Studierende enorm entwickelt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kantonsausgaben für seine Hochschulen generell von 133,7 Millionen Franken im Jahr 2008 auf 154,2 Millionen Franken im Jahr 2015 gestiegen sind und ihr Anteil am Staatshaushalt stabil geblieben ist. Zudem ist auf die Bemühungen der letzten Jahre hinzuweisen, insbesondere für das AMI und die Gebäude am Standort Pérolles II. Weitere grosse Bauvorhaben sind in Gang, wie das neue Gebäude für die Hochschulen für Gesundheit und für Soziale Arbeit sowie das Projekt «Thierryturm». Und schliesslich zeugt auch die schrittweise Einführung des Masters in Medizin vom Willen des Staatsrats, die Hochschulen in unserem Kanton weiterzuentwickeln und das hohe Ausbildungsniveau aufrechtzuerhalten. Dies geschieht natürlich unter Berücksichtigung der Finanzmittel, die dafür bereitgestellt werden können, sowie der übrigen zahlreichen Aufgaben des Staates. Wie dies bereits heute der Fall ist, wird der Staatsrat auch in Zukunft die Notwendigkeit prüfen, zusätzliche Mittel bereitzustellen, um die hohe Qualität der Angebote unserer Hochschulen nach Massgabe der vorhandenen Budgetmittel zu gewährleisten.

Was die Entscheidungsverfahren über die Ressourcenverteilung für die Hochschulen angeht, sprechen die jüngsten Änderungen dafür, dass die Gesetzgeber die entsprechen-

den Schwächen erkannt haben. Mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen haben die Gesetzgeber die Autonomie der Hochschulen verstärkt und deren Finanzierung an die Mehrjahresplanungen in Form von Zielen gekoppelt. Die Zielvereinbarungen ermöglichen einerseits eine bessere Sichtbarkeit der Hochschulentwicklung und dem daraus resultierenden Finanzbedarf und andererseits verhelfen sie ihnen zu einer gewissen Sicherheit und Vorhersehbarkeit auf finanzieller Ebene. Parallel dazu müssen die Hochschulen zum Ende jeder Planungsperiode Bericht ablegen über die erreichten Ziele entsprechend der vorab festgelegten Kriterien.

4. Fazit

Der Bericht zeigt, dass im gesamten Hochschulbereich wichtige gesetzliche Änderungen, sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene, vorgenommen wurden. Diese Änderungen befinden sich aktuell erst in der Implementierungsphase. Die kantonalen Beiträge an die Hochschulen sind in den letzten Jahren nur leicht gestiegen, bedingt durch die finanzielle Situation des Kantons und somit nicht entsprechend den Bedürfnissen, die sich durch die unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Freiburger Hochschulen ergeben haben. Die Finanzierungsmechanismen der Hochschulen wurden infolge der Gesetzesänderungen auf Bundes-, interkantonaler und kantonaler Ebene angepasst. Die neuen Bestimmungen und Verfahren werden erst in den kommenden Finanzierungsperioden konkretisiert. Diese neuen Mechanismen und die Finanzreglemente, welche die Freiburger Hochschulen erarbeiten, berücksichtigen die von den Grossräten im Postulat aufgelisteten Kriterien. Die Finanzierung basiert auf den Mehrjahresplanungen und steht in transparenter Verbindung mit den Zielen. Sie berücksichtigt die Entwicklung der Hochschulen und ebenso die unterschiedlichen Kriterien, die gemeinsam von den Hochschuldirektionen und dem Staatsrat erarbeitet werden. Dazu gehören auch die Wirksamkeit und Effizienz beim Einsatz der Ressourcen. Im Rahmen dieser neuen Finanzprozesse werden die Planungen der Hochschulen und die Zielvereinbarungen mit dem Staatsrat diskutiert. Dieser kann nach eigenem Ermessen und entsprechend den finanziellen Möglichkeiten des Kantons Schwerpunkte bestimmen, Projekte ablehnen sowie Prioritäten oder Posterioritäten festlegen. Eine Übersicht der Hochschulfinanzierung steht bereits heute zur Verfügung. Die obersten Hochschulorgane, in denen der Grosse Rat vertreten ist, sind an den Finanzierungsverfahren beteiligt, da sie die wichtigsten Dokumente verabschieden.

Die Finanzierung der Freiburger Hochschulen ist ein komplexes Gebilde, das zum überwiegenden Teil von den Entscheidungen der Bundesbehörden, anderer Kantone und interkantonalen Organe sowie von den gemeinsamen Organen von Bund und Kantonen abhängt. Sie basiert auf den Mehrjahresplanungen, die von den Schulen erarbeitet werden, wobei diejenige der HES-SO//FR Teil der Planung der HES-SO ist

und diesem Zeitplan folgt. Die Entscheidungen der kantonalen Finanzierung werden mit Rücksicht auf Projekte zur Hochschulentwicklung getroffen, wobei die Hochschulen autonome Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen sind. Es besteht eine Zusammenarbeit sowohl unter den einzelnen Hochschulen und mit anderen Schweizer Hochschulen als auch auf internationaler Ebene, was Projekte, entsprechende Kompetenzen, Bedürfnisse sowie wissenschaftliche und bildungstechnische Erfordernisse angeht. Die Hochschuldirektionen stehen untereinander in regelmässigem Kontakt und tauschen sich ständig mit den entsprechend zuständigen kantonalen Diensten und den Direktoren der EKSD und der VWD aus. Diese beiden Direktoren bemühen sich zudem sehr, die erforderliche Koordination und den Informationsaustausch sicherzustellen sowie die Interessen der Freiburger Hochschulen in interkantonalen und nationalen Konferenzen zu vertreten. In diesen Konferenzen trägt die EKSD die Verantwortung im Bereich der kantonalen Hochschulpolitik. Diese unterschiedlichen Informationskanäle sind nicht formal festgelegt, sondern richten sich nach den Bedürfnissen und Umständen. Eine institutionalisierte Austauschplattform würde somit weder einem Informationsaustausch noch der Stärkung von Zusammenarbeiten gerecht werden. Damit würde höchstens ein Organ geschaffen, das alle beteiligten Personen zusätzlich belastet. Schliesslich zeigt der vorliegende Bericht, dass es dem Kanton nicht möglich ist, eine Finanzierungsstrategie für den Hochschulbereich festzulegen. Dies insbesondere aufgrund des Zusammenspiels zwischen den Entscheidungen, die auf nationaler und interkantonaler (insbesondere für die HES-SO//FR) Ebene gefällt werden und den neuen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebungen über die Hochschulen, die ihre eigenen Planungen in den Finanzprozess hineinragen. In diesem Gesetzesrahmen trifft der Staatsrat entsprechende Entscheidungen über diese Planungen und Globalbudgets oder zu den Zielvereinbarungen, die mit den Hochschuldirektionen abgeschlossen werden. In diesem Rahmen muss er zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen dieser Institutionen abwägen. Diese Bedürfnisse und die entsprechenden Mittelzuweisungen können für Spannungen sorgen, so wie es bei allen Entscheidungsverfahren berechtigter finanzieller Ansprüche aber begrenztem Kantonsbudget der Fall ist. Die anderen Tätigkeitsbereiche des Kantons spielen hier ebenfalls eine wichtige Rolle. Der Wille, einen bestimmten Teil des Kantonsbudgets im Voraus im einen oder anderen dieser Bereiche einzusetzen, wäre sehr restriktiv und würde die dynamische Mittelzuweisung durch den Staatsrat oder dessen Entscheidungskompetenzen gefährden.

Anhang

—
Tableau de coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)

Coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)

La liste est basée sur les résultats d'enquêtes menées en mai/juin 2016 à l'UNIFR (facultés), à la HES-SO//FR et à la HEP-PH FR

Object	Institutions	Période	Remarques
Convention du partenariat pour la promotion des mathématiques appliquées et des statistiques entre l'Université de Fribourg et la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg	UNIFR (sciences, mathématiques), HES-SO//FR	Depuis 2016	
Organisation commune du Colloque Numérique Suisse, rencontre annuelle des scientifiques suisses travaillant dans le domaine du scientific computing	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématiques)	Depuis 2016	
Co-direction d'une thèse	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HEP-PH FR	Depuis 2016	
Co-direction d'une thèse	HEP-PH FR (UR Didactique de l'éthique et de la culture religieuse), UNIFR (lettres, domaine sciences des religions)	2016-2021	
Gemeinsame Gesuchseinreichung für das Sinergia-Programm des SNF	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2016-2020	
Membre du conseil spécialisé de la HETS-FR	HES-SO//FR (HETS-FR), UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée)	2016-2019	
Convention-cadre de collaboration	HES-SO//FR, HES-SO VS, UNIFR (sciences, DIUF, Human IST research center)	2016-2018	
Communautés de pratique autour de la démarche technologique au sein d'une recherche collaborative impliquant enseignants, chercheurs et praticiens	HEP-PH FR (UR Enseignement et apprentissage des disciplines scientifiques), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2016-2017	

Centre Islam et société	UNIFR (CIS), HEP-PH FR (UR Didactique de l'éthique et de la culture religieuse)	Depuis 2015	Accord-cadre de coopération
Membre du conseil spécialisé en soins infirmiers	UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2015	
Cours intitulé Neurosciences et intervention pédagogique	UNIFR (lettres, psychologie), HEP-PH FR	Depuis 2015	
Smart Living Lab	UNIFR, HES-SO//FR (HEIA-FR), EPFL	Depuis 2015	
Convention d'intégration de la Bibliothèque de la Haute Ecole de Gestion à la Bibliothèque de Pérolles	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (SES)	Depuis 2015	
KTI-Projekt	HES-SO//FR (HEIA-FR, Human Tech), UNIFR (lettres, psychologie)	2015-2016	
Transnationalisation de l'éducation et trajectoires enseignantes	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2015-2019	Financé par le FNS
Tentation du suicide et résilience dans le roman grec (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres)	2015-2019	
Projet de collaboration entre des profs de la HEIA- FR et de l'UNIFR pour le développement et la validation des capteurs pour des mesures de l'activité physique spontanée	UNIFR (sciences, médecine), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2015-2018	
Collaboration entre les travailleurs sociaux en milieu scolaire et les enseignants	HEP-PH FR, HES-SO//FR (HETS-FR)	2015-2017	
Data Analysis and Processing Laboratory	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, informatique)	2015-2017	Unterstützt durch PST-FR

Accompagnement d'une équipe d'enseignant-e-s : Contribution à la mise en place d'un dispositif de communauté pratique	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2014	
Die UNIFR stellt Infrastruktur für den Anatomie-Unterricht zur Verfügung	UNIFR (DepMed), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2014	Pour le „nurse program“ depuis plus de 10 ans
Construction de la relation entre familles et l'école lors de l'entrée à l'école	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	Depuis 2012	Financement FNS (2014-2017)
LiT : Lesen im Tandem	UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée), HEP-PH FR et HEP LU	2014-2017	SNF-Projekt
Collaboration scientifique (teaching courses chemistry department)	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	2014-2016	
Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung bezüglich technischer Verbesserungen bestehender geophysikalischer Überwachungssysteme (Permafrost, Hangrutschungen)	UNIFR (sciences, Geowissenschaften), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2014-2015	
Collaboration scientifique (joint master student supervision)	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences)	2014	
Gemeinsame wissenschaftliche Projekte, Master- und Bachelorprojekte, gegenseitige Hilfe (Expertise, Infrastruktur) bei Projekten	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2013-2016	
Einreichen von Technologiethematen, welche Studierende im Rahmen eines applied research projects behandeln	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2013-2016	
Videoprotector: Projet de recherche appliquée	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2013-2015	Financé par le fonds cantonal de soutien à l'innovation
Convention Cadre entre l'Université de Fribourg et la Haute école de santé Fribourg	HES-SO//FR (HEdS-FR), UNIFR	Depuis 2012	

Expert externe pour l'évaluation des projets de recherche au sein de la HES-SO dans le programme Réseau de compétences (RCSO)	HES-SO//FR, UNIFR (SES)	Depuis 2012	
Mem0r1es	UNIFR (sciences, DIUF), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2012-2016	Unterstützt durch Haslerstiftung
Unterstützung des interinstitutionellen Innovationsclub für Studierende	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2012-2016	Finanziell unterstützt durch den Innovationsfonds FR und TT-FR, heute durch den Trägerverein Association for Student Innovation
Formation des étudiants du DAES I pour les arts visuels	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2011	
Collaboration « Living in smart environment » (2 PhDs)	HES-SO//FR (Human Tech), UNIFR (sciences, DIUF)	2011-2016	Unterstützt durch Haslerstiftung
Funktionale Redemittel von Primarlehrpersonen für den Unterricht in Deutsch als Fremdsprache	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2011-2015	Finanziert durch den Bund (BAK) und die EDK
Convention visant à proposer un cours de TIC aux étudiant-e-s du département de pédagogie spécialisée	UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée), HEP-PH FR	2011-2014	
Gemeinsame Feasibilitystudie mit einer Firma	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2011	Das Projekt wurde finanziell unterstützt durch WTZ-FR
Technologieprojekt High Profit filled Polymers sowie Scalling of the hydrolysis of cotton based cellulose nanowhiskers	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2011	Projekte wurden finanziell unterstützt durch WTZ-FR
Formations continues des enseignants formateurs et/ou des maîtres de stage	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation/CERF-ZELF), HEP-PH FR (Formation continue)	Depuis 2010	Cette mesure est typique de celles spontanément mises sur pied pour diminuer les coûts
Financement de 4h/sem. et mise à disposition des salles	HEP-PH FR, HES-SO//FR, UNIFR (sciences, sport)	Depuis 2010	

Gemeinsame Forschungsprojekte, Einreichen von Projekten, geteilte Masterarbeiten	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2010	Je nach Bedarf
Ideendichter ? – Der junge Schiller zwischen Liebesphilosophie und dramatischer Wirkungspoetik (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres)	2010-2016	
Aufbau und Betrieb eines gemeinsamen Technologietransfer-Büros: TechTransfer Fribourg	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2010-2016	Projekt finanziell unterstützt durch Innovationsfonds FR
Tensions, défis et transformations sociales au sein des cours de langue et culture d'origine portugaise en Suisse (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2010-2016	
La thématique du genre et de l'égalité des chances dans l'architecture ; Etudes de cas dans les institutions de vie infantine	HEP-PH FR, HES-SO//FR (HEIA-FR, Filière architecture)	2010-2013	
Convention cadre entre l'Université de Fribourg et l'hôpital fribourgeois concernant la collaboration dans la formation et la recherche dans le cadre de la formation de bachelier en médecine dispensée par l'Université de Fribourg	UNIFR, HFR	Depuis 2009	
Fachdidaktikzentrum Fremdsprachen (Masterprogramm Fremdsprachendidaktik)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, Plurilinguisme et didactique des langues étrangères)	Depuis 2009	Zusammenarbeitsvereinbarung mit der PH LU betreffend Praktika, geplante Weiterentwicklung in weiteren Sprachen, Absichtserklärung mit der PH ZH betreffend Zusammenarbeit, geplante Weiterentwicklung auf Doktoratsebene (Projekteingabe bei swissuniversities)
Projets de recherche dans divers domaines de l'enseignement	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2009	

Die schulische Selektion als soziale Praxis. Aushandlungen von Bildungsentscheidungen beim Übergang von der Primarschule in die Sekundarstufe I (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée)	2009-2015	
Aufbau und Betrieb des Nanotechnologienetzwerks im Rahmen des WTZ-FR	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2009-2011	
Institut de plurilinguisme	HEP-PH FR, UNIFR	Depuis 2008	
Nutzung von NMR, TGA, Powder X-ray am Dep. Chemie	UNIFR (sciences, chimie), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Depuis 2008	
Mitglied im Réseau Plasturgie : Austausch von Know-How und Wissen, Teilnahme an Workshops	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2008	Jährliche Treffen
FRISAM, un groupe pour aider les entreprises et les scientifiques fribourgeoises à résoudre leurs problèmes mathématiques	UNIFR (sciences, mathématiques), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Depuis 2008	
Convention-cadre du 25 juin 2008 de collaboration entre l'Université de Fribourg et les écoles constituant la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale//Fribourg (HES-SO//Fribourg)	UNIFR, HES-SO//FR	Depuis 2008	
Convention particulière entre la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et l'Université de Fribourg du 24 juin 2008 relative à la reconnaissance mutuelle des parcours de Bachelor of Arts in Pre-Primary and Primary Education de la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et de Bachelor of Science en Sciences de l'éducation de l'Université de Fribourg	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HEP-PH FR	Depuis 2008	Les accords de swissuniversities sont réservés
Mise en place à la HEP-PH FR du système Qualité en collaboration avec la HES-SO//FR	HES-SO//FR, HEP-PH FR	2008-2015	

Jeunes enseignants en transition entre formation et emploi : le défi de l'accueil d'élèves présentant des besoins éducatifs particuliers : du sens à la mise en actes (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	2008-2014	
Islamische normative Ordnungen. Historisch-systematische und empirische Studien zur Repräsentation, Aneignung und Produktion islamischer Normativitäten (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR	2008-2014	
Trajectoires d'insertion professionnelle des enseignants	HEP-PH FR, UNIFR (CERF-ZELF)	Depuis 2007	
Formation des étudiants du DAES I et du DEEM en didactique de la musique	UNIFR (lettres, CERF), HEP-PH FR	Depuis 2007	
Suivi scientifique de la mise en œuvre au CO de Bulle du projet de la CCSIEM « Accueillir les élèves allophones au cycle d'orientation fribourgeois »	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	2007-2008	
Convention particulière entre l'Université de Fribourg et la Haute Ecole de Musique du Conservatoire de Fribourg du 6 juillet 2006 concernant les cours de formation pédagogique des étudiants de la Haute Ecole de Musique du Conservatoire de Fribourg et les prestations correspondantes offertes aux étudiants des Sciences de l'éducation et de la formation des maîtres par le Conservatoire de Fribourg		Depuis 2006	
Collaboration projet « MEMODULES » (2 PhD, 2 PostDocs)	HES-SO//FR (MISG group), UNIFR (sciences, informatique)	2006-2009	Unterstützt durch Haslerstiftung
VisualAudio : Projet de recherche	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2005-2010	Finanziert durch den SNF
Publications conjointes	UNIFR (lettres, psychologie), HEP-PH FR	Depuis 2004	

Programme „Industrial chemistry“: Les étudiant-e-s de l'UNIFR dans un Major en chimie peuvent choisir le programme « Industrial chemistry » comme Minor à la HES-SO//FR	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2004	
Divers formations doctorales	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2003-2016	
Initiation aporétique à l'ineffable dans le "Traité des premiers principes" de Damascius (thèse de doctorat)	HEP-PH-FR, UNIFR (lettres)	2003-2009	
Convention générale de coopération entre la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et l'Université de Fribourg	HEP-PH FR, UNIFR	Depuis 2002	
Formation des étudiants du DAES I pour l'économie familiale et les activités créatrices	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2002	
Organisation de stages pour les collégiennes du canton, action WINS	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences)	2002-2016	
Participation de la HEP à la Commission interfacultaire de formation des enseignants du secondaire I et II	UNIFR (lettres, CERF), HEP-PH FR	Depuis 1999	
Informelle Zusammenarbeit in den Weiterbildungsprogrammen (Executive Programmes), Dozierende der HEIA-FR am iimt und Austausch von Know-How	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (SES, Institut iimt)	Depuis 1995	
Gérontopôle Fribourg (plateforme d'échange)	UNIFR (IIEDH), HES-SO//FR (HEIA-FR, HEdS-FR, HETS-FR)	-	En collaboration avec Pro Senectute FR, AFIPA-VFA, Croix-Rouge fribourgeoise – Association Alzheimer, Association fribourgeoise aide et soins à domicile, Clinique de la mémoire (RFSM-HFR), Fédération Fribourgeoise des Retraités (FFR/FRV)

Direction de deux mémoires de Master en Sciences de l'éducation centrés sur l'évaluation du nouveau Bachelor hybride en emploi	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	-	
Collaboration de recherche non-formalisée	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (lettres, Psychologie)	-	
Partnerschaftsvereinbarung zur Bekanntmachung der angewandten Mathematik und Statistik	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (SES)	-	
Intervention dans un cours sur la pensée critique	HES-SO//FR, UNIFR (lettres, Psychologie)	-	
Collaboration entre professeurs pour Global Business Competence Center pour le SME	UNIFR, HES-SO//FR (HEG-FR)	-	
Partenariat pour une utilisation optimale des compétences et des ressources en favorisant une culture commune entre les étudiant-e-s des 2 entités	UNIFR (sciences, médecine), HES-SO//FR (HEdS-FR)	-	
Des enseignants de la HEIA-FR donnent régulièrement des cours au département de mathématiques	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématique)	Depuis plus de 10 ans	
Collaborations entre les chercheurs des deux institutions : en particulier en biomathématique et en analyse numérique	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématiques)	Depuis plus de 10 ans	
Cours par un professeur de l'UNIFR à la HETS-FR	UNIFR (droit), HES-SO//FR (HETS-FR)	Depuis environ 15 ans	
Collaboration scientifique (joint publications, joint scientific projects, master theses)	UNIFR (sciences), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Jusqu'à 2016	