Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Mandat Ganioz Xavier / Gamba Marc-Antoine / Mutter Christa / Bonvin-Sansonnens Sylvie / Wickramasingam Kirthana / Senti Julia / Gasser Benjamin / Moussa Elias / Jelk Guy-Noël / Piller Benoît 2017-GC-170

Université de Fribourg - renoncement à la hausse de la taxe semestrielle

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 15 novembre 2017, les dix députés et députées signataires demandent au Conseil d'Etat de renoncer à l'augmentation de la taxe d'inscription pour les étudiants et étudiantes de l'Université de Fribourg, de s'engager à ouvrir un crédit supplémentaire afin de couvrir les besoins de l'Université à la hauteur de ce qu'aurait rapporté cette augmentation et de définir une politique pérenne qui assure un financement adéquat de l'Université. Finalement, ils et elles souhaitent que l'Université identifie ses besoins et liste les crédits ou demandes qui ont été coupés par le Conseil d'Etat.

Les signataires considèrent que l'augmentation de la taxe décidée par le Conseil d'Etat nuit à l'attractivité de l'Université et menace l'accès libre et égalitaire aux études. Ils et elles ne mettent pas en question les besoins de l'institution, mais considèrent qu'il n'appartient pas aux étudiants et étudiantes d'assurer le financement manquant.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le 7 novembre 2017, sur proposition du Rectorat, le Conseil d'Etat a adopté l'ordonnance concernant la taxe d'inscription des étudiants et étudiantes et des auditeurs et auditrices de l'Université de Fribourg, fixant la taxe semestrielle d'inscription à 720 francs, ceci à partir du semestre d'automne 2018. Il s'agit ainsi d'une augmentation de 180 francs par rapport à la taxe actuelle, augmentation qui est certes importante en termes de pourcentage, mais qui reste raisonnable en valeur nominale. Le Conseil d'Etat considère qu'une telle augmentation ne devrait empêcher personne d'entreprendre les études, les étudiants et les étudiantes en situation financière difficile pouvant faire appel au soutien tant de la part des cantons que du Service social de l'Université. Le rectorat de l'Université a d'ailleurs annoncé vouloir relever le montant du revenu minimal donnant droit à l'exonération de la taxe d'inscription ou à l'aide financière, afin de permettre à plus de personnes d'en bénéficier. La taxe ne constitue naturellement qu'une partie infime des dépenses d'une personne en formation. Fribourg dispose à ce niveau d'autres avantages, tels que les logements abordables avec une large offre d'appartements pour les étudiants et étudiantes proposés par la Fondation Apartis.

La nouvelle taxe d'inscription semestrielle se situe au niveau de la moyenne nationale, ceci même en tenant compte de 115 francs d'émoluments qui s'y ajoutent. Le montant de la taxe d'inscription semestrielle varie sensiblement entre les différentes universités suisses, entre 500 francs à

l'Université de Genève et 2000 francs à celle du Tessin. D'autres universités, ainsi que les écoles polytechniques fédérales prévoient d'ailleurs une prochaine hausse de taxes. Malgré cet état de faits, il ne s'agit pas, comme certains le proclament, d'une tendance, qui se généraliserait en Suisse, à faire porter les coûts de la formation par les étudiants et étudiantes. La taxe d'inscription continuera à constituer une contribution modeste au fonctionnement des universités et personne ne souhaite remettre en question le financement public de la formation en général et de la formation universitaire en particulier. Le Conseil d'Etat est conscient de la responsabilité qui lui incombe dans ce domaine et il y attache une grande importance. L'offre de formation dans le canton en témoigne, de même que le fait que l'Etat y investisse 39 % de son budget.

L'Université, en particulier, contribue de manière importante au développement et au positionnement du canton. Lors des discussions qui ont précédé la conclusion de la convention d'objectifs entre l'Etat et l'Université de Fribourg, le Conseil d'Etat a pris connaissance des besoins que le rectorat juge prioritaires et indispensables pour maintenir la qualité de l'enseignement et de la recherche, et partant la place que l'Université occupe au sein du paysage suisse des hautes écoles. En même temps, il est de la responsabilité du Conseil d'Etat d'opérer des arbitrages financiers au vu des différentes tâches de l'Etat et des moyens à disposition. Le Grand Conseil a pu prendre connaissance, en décembre 2017, du plan gouvernemental et du plan financier établis par le Gouvernement et il a pu constater les limitations que ce dernier impose. Dans ce cadre, l'augmentation de la contribution cantonale au budget de l'Université, qui passe de 95.5 millions de francs en 2017 à 110 millions en 2022, représente un effort substantiel. Ce sont ainsi près de 15 millions de francs supplémentaires que l'Etat prévoit de consacrer à l'Université sur les cinq prochaines années. A noter qu'il s'agit de l'un des secteurs de l'Etat qui profite de la hausse des moyens financiers la plus élevée sur la période du plan financier. Dans ce contexte, une participation supplémentaire, mais restant modérée, des étudiants et étudiantes semble une mesure défendable si l'on prend en compte l'intérêt public global tel que reflété par l'ensemble des tâches de l'Etat.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat considère qu'une augmentation encore plus conséquente de la contribution cantonale pour l'Université, durant les années 2018-2022 n'est pas envisageable et que la hausse de la taxe est une décision difficile, mais nécessaire, proposée par l'Université et prise par le Conseil d'Etat. Le montant supplémentaire que cette augmentation devrait apporter est estimé entre 3.2 et 3.3 millions de francs par année, compte tenu d'une croissance du nombre de personnes qui bénéficieront d'une réduction de taxe d'inscription.

C'est en inscrivant le financement de l'Université dans une planification financière de l'Etat à long terme et durable que le Conseil d'Etat peut assurer de manière pérenne son financement. La convention d'objectifs sur cinq ans, qui vise à donner à l'institution une sécurité de prévision pour l'ensemble de la période concernée, est un instrument important allant dans ce sens. Conformément à l'article 9 de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (révisée le 27 juin 2014), la convention d'objectifs entre l'Etat et l'Université est négociée et conclue sur la base de la planification pluriannuelle établie par cette dernière. Cette planification, ratifiée par le Sénat le 21 février 2017, est disponible à l'adresse internet suivante : http://www3.unifr.ch/uni/fr/assets/public/files/rectorat/plan_2018_fr.pdf. Elle définit précisément les besoins de l'institution en termes d'objectifs et des moyens nécessaires pour les réaliser. Il y est également indiqué que, dans certains domaines, une réallocation des ressources et une utilisation encore plus efficiente des moyens sont prévues. L'Université a déjà procédé à des telles réallocations et consolidations lors des précédentes périodes de planification.

La planification pluriannuelle de l'Université est construite autour d'axes prioritaires dont les principaux sont les suivants :

Enseignement :

> Renforcement de l'attractivité de l'offre d'études par de nouvelles orientations thématiques et la création de nouveaux programmes ;
> Amélioration ciblée des conditions d'encadrement dans les domaines où celles-ci sont particulièrement critiques.

Recherche :

> Renforcement des domaines de recherche dans lesquels l'Université bénéficie déjà d'une position forte et d'une reconnaissance nationale et internationale ;
> Développement d'un nombre restreint d'orientations complémentaires ou nouvelles dans les sujets d'avenir, tels que la numérisation ou la bioinformatique ;
> Soutien à l'acquisition des moyens tiers auprès du Fonds national suisse, par les projets européens et autres, dont certains nécessitent la mise à disposition de fonds de contrepartie (« matching funds »).

Infrastructures et services :

> Renforcement ciblé des services nécessaires en fonction des nouvelles exigences légales par rapport, par exemple, à la sécurité ou l'accréditation et des services aux étudiants ;
> Renouvellement des infrastructures informatiques et scientifiques, ainsi que la poursuite des projets immobiliers nécessaires à la formation et la recherche.

Il convient de préciser que la planification pluriannuelle de l'Université est le résultat d'un travail interne entre les facultés et le rectorat au terme duquel les objectifs prioritaires ont été retenus. Le rectorat a basé son appréciation sur les critères tels que l'attractivité et la compétitivité de l'institution, ainsi que la nécessité de modifier des situations problématiques dans l'enseignement, la promotion de la relève ou au niveau des services. Malgré les choix ainsi opérés, les moyens supplémentaires demandés dans la planification étaient très importants.

Le Conseil d'Etat a salué la planification pluriannuelle de l'Université et l'effort fait pour dégager les priorités et les justifier. Pour fixer les enveloppes annuelles des années 2018 à 2022, il a été tenu compte des automatismes salariaux et des projets en cours et dont la réalisation a été décidée par le Grand Conseil ; projets pour lesquels les effets financiers se manifesteront dans les années à venir. Rappelons ici en particulier que la réalisation du master en médecine a été jugée prioritaire et stratégique, tant par l'Université que par l'Etat.

Il convient aussi de rappeler qu'en principe le Conseil d'Etat n'intervient pas dans les décisions portant sur les détails de l'utilisation des moyens financiers mis à disposition de l'Université, celle-ci disposant librement des enveloppes budgétaires allouées. Ainsi, la convention d'objectifs prévoit que le rectorat de l'Université examine des mesures à prendre pour réaliser l'essentiel de sa planification, tant en proposant des recettes supplémentaires qu'en analysant certaines prestations et fixant des priorités qui permettent des réallocations des ressources. C'est dans ce contexte que le rectorat a proposé la hausse de la taxe d'inscription.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à souligner que plusieurs investissements très importants sont en projet en ce qui concerne l'Université, à savoir notamment le nouveau bâtiment pour la faculté de

droit (environ 100 millions de francs), l'agrandissement et la restructuration de la BCU (64 millions de francs), le bâtiment qui accueillera à futur les étudiants pour le master en médecine, ainsi que plusieurs projets de modernisation et transformations de bâtiments sur le plateau de Pérolles. Ces projets, dont certains seront soumis à votation populaire compte tenu du referendum financier obligatoire, n'apparaissent pour l'instant que partiellement au plan financier de l'Etat, en fonction de la planification de leur réalisation. Ils profiteront directement à l'Université et à son attractivité, par la mise à sa disposition d'infrastructures modernes et fonctionnelles.

Le Conseil d'Etat considère avoir fait une pesée d'intérêts dans le cadre global de la réflexion qu'il a menée sur le plan gouvernemental et le plan financier de l'Etat. Il n'envisage pas de modifier les enveloppes budgétaires qu'il a fixées avec et pour l'Université, au péril de remettre en question l'ensemble des travaux effectués.

Du point de vue formel, le mandat doit répondre aux exigences de l'article 79 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC). Cette disposition précise que le mandat est irrecevable s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi ou s'il vise à influer sur une décision administrative à prendre dans le cadre d'une procédure ordonnée par la loi. Dans le cas présent, le mandat vise à obliger le Conseil d'Etat à revenir sur une décision prise conformément à la répartition des tâches fixée par la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université. En conséquence, sa recevabilité pourrait être mise en question.

En conclusion et dans la mesure où ce mandat est recevable, le Conseil d'Etat vous propose de le rejeter.

16 janvier 2018