

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.	2019-DSJ-217	Recours en grâce <i>Begnadigung</i>	Recours en grâce du 18 octobre 2019 <i>Begnadigungsgesuch vom 18. Oktober 2019</i>	Huis clos <i>Geheime Beratung</i>	Nicolas Bürgisser Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>		
3.	2017-DEE-39	Rapport <i>Bericht</i>	Création d'un Fonds de recherche appliquée et de développement destiné à nos Hautes Ecoles spécialisées HES (Rapport sur postulat 2016- GC-77) <i>Schaffung eines Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung für unsere Fachhochschulen FH (Bericht zum Postulat 2016-GC-77)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2019-GC-91	Mandat <i>Auftrag</i>	Création de statistiques en matière d'agressions LGBTI+phobes <i>Einführung einer Statistik zu LGBTI+- feindlichen Angriffen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Julia Senti Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Katharina Thalmann-Bolz Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Nadia Savary-Moser Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Laurent Dietrich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Benoît Rey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Anne Meyer Loetscher Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  André Schneuwly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Philippe Demierre Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2019-DICS-52	Décret <i>Dekret</i>	Financement du SICHH en tant que centre de compétences technologiques <i>Finanzierung des SICHH als Technologiekompetenzzentrum</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Benoît Piller Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2019-GC-73	Rapport <i>Bericht</i>	Dysfonctionnements au sein du collège des scrutateurs et ouverture d'une enquête <i>Pannen bei den Stimmezählern und Eröffnung einer Untersuchung</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Hubert Dafflon Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>		
7.	2018-GC-43	Motion <i>Motion</i>	STEP - L'eau est un enjeu majeur <i>ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pierre-André Grandgirard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Nadia Savary-Moser Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



## Rapport 2017-DEE-39

12 novembre 2019

### du Conseil d'État au Grand Conseil relatif au postulat 2016-GC-77 Berset Solange/Mesot Roland – Création d'un fonds de recherche appliquée et de développement destiné à nos hautes écoles spécialisées HES

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat de Solange Berset et Roland Mesot proposant la création d'un fonds de recherche appliquée et de développement destiné aux Hautes écoles spécialisées fribourgeoises.

<b>1. Résumé du postulat</b>	<b>2</b>
<b>2. Rapport du Conseil d'État</b>	<b>2</b>
2.1. Introduction	2
2.1.1. Bases légales	3
2.1.2. Financement des activités de la HES-SO//FR	3
2.1.3. Effectifs et efforts financiers en faveur de la HES-SO//FR	4
2.2. Financement de la Ra&D à la HES-SO//FR	4
2.2.1. Subventions fédérales et HES-SO	5
2.2.2. Fonds de tiers	5
2.2.3. Fonds cantonaux pour les activités sur blueFACTORY	6
2.2.4. Couverture des excédents de charges par l'Etat	6
2.3. Instruments de financement instaurés par la loi	6
2.3.1. Mise en vigueur de l'article 55 LHES-SO//FR	6
2.3.2. Fonds Ra&D des écoles	7
2.3.3. Alimentation des fonds Ra&D des écoles par l'Etat pour financer des projets Ra&D de portée cantonale	7
<b>3. Rôle de la Ra&amp;D pour l'économie cantonale et avantages d'une contribution directe</b>	<b>8</b>
3.1. Performances des écoles et retombées économiques pour le canton	8
3.2. Avantages d'une contribution directe à la Ra&D par l'Etat	8
<b>4. Conclusion</b>	<b>9</b>

## Condensé

*Le postulat demande la création d'un fonds de 50 millions de francs pour soutenir la mission de recherche appliquée et développement (Ra&D) des quatre Hautes écoles de la HES-SO//FR.*

*Actuellement, la Ra&D au sein de la HES-SO//FR est financée par des fonds de tiers, publics et privés, par les subventions fédérales et les contributions de la HES-SO, et par le canton via la couverture des excédents de charges liées à la recherche.*

*Le cadre légal autorise déjà la création de fonds Ra&D par école. Trois des quatre Hautes écoles fribourgeoises disposent actuellement d'un tel fonds. Les produits des projets Ra&D servent à couvrir les charges salariales et les frais liés aux projets mais ne permettent pas de dégager des excédents qui pourraient alimenter ces fonds.*

*La part des fonds de tiers et le nombre d'équivalents plein temps (EPT) actifs en Ra&D sont déterminants pour l'octroi de subventions fédérales. Celles-ci sont accordées selon les deux critères précités tels que définis par le SEFRI pour tous projets, y compris pour ceux d'intérêt cantonal.*

*La loi cantonale prévoit la promotion de la Ra&D par la mise à disposition d'au moins 20 pour cent du personnel d'enseignement et de recherche pour les activités de recherche. Ces dernières années, l'octroi d'EPT supplémentaires a été principalement dédié au service de la mission d'enseignement au vu de l'augmentation du nombre d'étudiant-e-s. La majorité des EPT actifs en Ra&D reste pour l'heure financée par les revenus des projets acquis. Ainsi, les instruments existants pour le financement de la Ra&D au sein des HES demeurent limités dans leur application.*

*L'alimentation par l'Etat des fonds Ra&D existants permettrait le financement de projets ayant des retombées économiques, industrielles, socio-sanitaires ou culturelles pour le canton, conformément à la mission conférée à la HES-SO//FR. Elle permettrait ainsi de répondre aux ambitions du programme gouvernemental du canton, d'accroître la part du personnel actif en Ra&D et de répondre ainsi aux objectifs de la loi.*

*Aussi, la position de la HES-SO//FR dans le paysage des hautes écoles serait renforcée et les contributions perçues auprès de la HES-SO via sa capacité à lever des subventions fédérales devraient augmenter. En outre, à l'instar des projets menés dans le cadre de la NPR, la capacité de la HES-SO//FR à valoriser les recherches conduites serait améliorée, de même que sa capacité à acquérir de nouveaux fonds de tiers.*

## 1. Résumé du postulat

Le postulat du 16 juin 2016, déposé par les députés Solange Berset et Roland Mesot et co-signé par l'ensemble des membres de la Commission interparlementaire de contrôle de la Haute École Spécialisée de Suisse occidentale (CIP HES-SO), demande au Conseil d'État d'étudier la création d'un fonds destiné à la recherche appliquée et au développement (Ra&D) des quatre Hautes écoles spécialisées (HES) du canton.

Le profil spécifique de la Ra&D effectuée dans les HES réside dans sa proximité à la société. Selon la loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR), la Ra&D est l'une des missions des HES et est nécessaire à l'obtention de l'accréditation institutionnelle pour exercer leurs missions. La Ra&D nourrit l'enseignement et offre des retombées positives directes et indirectes pour le développement industriel, économique, socio-sanitaire et culturel cantonal.

Les porteurs de projets orientent leurs recherches sur les besoins concrets de leurs partenaires et assurent un transfert immédiat des résultats vers la pratique. Les auteurs du postulat estiment qu'il est du devoir du secteur public d'assurer des infrastructures modernes et un financement suffisant de la recherche et de l'innovation pour permettre aux HES de poursuivre et consolider ce service à l'économie et à la société.

Un montant avoisinant les 50 millions de francs, à prélever sur la fortune du canton, devrait permettre le financement durable des activités de recherche renforçant la compétitivité économique et la capacité d'innovation du canton, mais également la place de la recherche de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (HES-SO//FR) au sein de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et au sein des HES suisses. Les députés signalent que cette somme est à considérer comme un investissement à long terme pour le développement du canton et comme un levier pour son économie.

## 2. Rapport du Conseil d'État

### 2.1. Introduction

Dans sa réponse du 28 mars 2017 (2016-GC-77), le Conseil d'État proposait d'accepter le postulat afin d'éclairer les flux de financements actuels de la Ra&D au sein des hautes écoles fribourgeoises et, à partir de là, de proposer un concept de financement cantonal particulier. Il rappelait toutefois que les bases légales offraient déjà la possibilité de disposer d'instruments de financement à cette fin.

Ce rapport aborde donc la pratique de financement de la Ra&D au sein des HES du canton et son potentiel d'amélioration. Cette mission légale et son mode de financement sont sujets à discussion depuis la création de facto et ensuite de

jure de la HES-SO//FR. Dans son message du 24 septembre 2013 au Grand Conseil accompagnant le projet de LHES-SO//FR (2013-DEE-7), le Conseil d'Etat soulignait déjà la particularité de cette mission: *«Les activités de Ra&D constituent un investissement dont les rendements se manifestent à moyen et long terme, par exemple en augmentant la compétitivité des entreprises, en permettant une compréhension approfondie et, par voie de conséquence, une maîtrise accrue de questions complexes ressortissant au monde de la santé, etc. Ces activités n'ont pas de rendements financiers directs. Au contraire, elles nécessitent une part de financement public.»*

Il s'agit de rappeler également la nécessité de la Ra&D au service de la formation pratique. L'environnement des hautes écoles étant davantage concurrentiel et complexe, un investissement substantiel par le secteur public est inéluctable, tant pour les raisons économiques et sociétales avancées par les auteurs du postulat que pour l'acquisition de fonds de tiers et l'optimisation de l'octroi des subventions fédérales et de la HES-SO.

Dans son Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017–2021, dans l'optique de renforcer la place du canton comme pôle d'innovation, le Conseil d'Etat rappelle l'importance d'assurer la place des hautes écoles fribourgeoises dans le système suisse et international de la formation tertiaire, cela impliquant: *«le soutien au développement des programmes d'enseignement et de recherche, la gouvernance, l'intégration aux réseaux nationaux et internationaux de recherche et la documentation scientifique, la participation active aux programmes nationaux et européens de formation et de recherche/innovation».*

Il apparaît que les instruments de financement mis au bénéfice des HES fribourgeoises pourraient être mieux exploités et l'alimentation des fonds existants devrait être facilitée. Cela impacterait favorablement non seulement les performances de la HES-SO//FR, mais surtout les collaborations de recherche appliquée avec les milieux privés et institutionnels de notre canton. Cela augmenterait la capacité d'innovation et d'adaptation des entreprises privées et des institutions socio-sanitaires ayant leur siège à Fribourg.

Il convient toutefois de tenir compte des contraintes financières relatives à la formation de base, induites notamment par le règlement financier actuel de la HES-SO, compte tenu de l'augmentation tangible des effectifs étudiants, celles-ci impactant fortement l'excédent à charge du canton.

### 2.1.1. Bases légales

En termes de politique de HES, la période actuelle est marquée par d'importants changements suite à la mise en vigueur de plusieurs actes juridiques:

> Au niveau fédéral, la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE; RS 414.20; entrée en vigueur le 1.1.2015), avec l'ordonnance y relative traitant notamment ses dispositions financières (entrée en vigueur le 1.1.2017), réunit les différents types de hautes écoles sous une législation commune, en les mettant davantage en concurrence;

> Au niveau romand, la Convention intercantonale sur la haute école spécialisée de Suisse occidentale HES-SO (entrée en vigueur le 1.1.2013) règle le fonctionnement de la structure commune aux HES des cantons romands, simultanément partenaires et concurrents par leur offre, en partie identique et en partie complémentaire, en matière de formation, de Ra&D et de prestations de services;

Le règlement financier de la HES-SO 2017–2020 fixe pour la période en cours les ressources de la HES-SO, le mode de répartition des contributions financières des cantons partenaires ainsi que le mode de détermination des montants versés aux hautes écoles;

> Au niveau cantonal, la LHES-SO//FR (RSF 432.12.1; entrée en vigueur le 1.1.2015) traduit les dispositions tant fédérales qu'intercantionales dans le contexte cantonal, en tenant compte des particularités locales.

Le Règlement sur la gestion financière et les normes comptables de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg (RSF 432.12. 116; entré en vigueur le 1.1.2017) fixe les modalités d'alimentation des fonds Ra&D des écoles.

Le Règlement interne des fonds de recherche appliquée et de développement des écoles de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg fixe les principes de fonctionnement des fonds.

### 2.1.2. Financement des activités de la HES-SO//FR

Les activités des hautes écoles, conformément à leurs missions légales, se répartissent entre la formation de base (Bachelor/Master), la formation postgrade et le perfectionnement professionnel, la recherche appliquée et développement et les prestations à des tiers, les relations nationales et internationales.

Ces activités sont financées par:

- > les subventions de la HES-SO, parts fédérales comprises, pour la formation de base, le financement des infrastructures, ainsi que pour la Ra&D;
- > les fonds de tiers générés par la formation continue, les prestations de services et la Ra&D;
- > les taxes de cours et frais d'écologie;

- > le budget cantonal via la couverture des excédents de charges.

### 2.1.3. Effectifs et efforts financiers en faveur de la HES-SO//FR

Au cours des dernières années, la HES-SO//FR a dû faire face à une augmentation sensible de ses effectifs estudiantins, toutes provenances confondues. Toutefois, au sein de la HES-SO, il a été renoncé à partir de 2015 au principe d'alignement de l'évolution budgétaire sur l'évolution estudiantine, jugé inflationniste. Les montants versés par la HES-SO pour le financement de la formation de base et leur paramètre d'évolution sont actuellement fixés par le règlement financier de la HES-SO 2017–2020 (art. 16 à 18). Afin d'en limiter la volatilité, ce paramètre ne tient donc pas compte de l'évolution des effectifs estudiantin. Ce système rompt ainsi avec le principe d'un financement par tête qui prévalait dans le modèle financier précédent.

Le tableau qui suit montre que les revenus de la HES-SO//FR issus des subventions HES-SO pour la formation de base ont donc crû moins fortement. Si l'augmentation de la contribution cantonale à la HES-SO a ainsi pu être maîtrisée, une grande partie des coûts induits par la croissance des effectifs a donc été reportée sur le canton. Aussi, l'effort de l'État, via la couverture de l'excédent de charges, a sensiblement augmenté. Pour faire face à l'augmentation considérable du nombre d'étudiants, la part du personnel dédié à l'enseignement a été renforcée.

En outre, il convient de relever que l'Etat de Fribourg a consenti ces dernières années d'importants investissements en infrastructures en faveur de la HES-SO//FR, compte tenu notamment de la construction du bâtiment Mozaïk pour la HEdS-FR et la HETS-FR et de l'extension de la HEIA-FR. Le canton a également accordé un crédit de 25 millions de CHF pour la construction du bâtiment expérimental Smart living Building destiné à la recherche de la HES-SO//FR, de l'Université et de l'EPFL.

	CO 2015	CO 2016	CO 2017	CO 2018	BU 2019	BU 2020
Evolution ETU HES-SO//FR	1 999	2 088	2 163	2 208	2 341	2 298
Contribution FR à la HES-SO, en KCHF	47 866	49 263	50 217	51 040	51 870	52 000
Subventions HES-SO acquises pour la formation de base par la HES-SO//FR, en KCHF	58 513	58 404	59 512	60 437	61 050	61 189
Clearing du canton avec la HES-SO, en KCHF	10 647	9 141	9 295	9 396	9 180	9 189
Excédent de charges HES-SO//FR assuré par l'Etat hors amortissements, en KCHF	2 461	2 736	8 142	9 836	12 140 <sup>1</sup>	9 858
Financement par l'Etat via décret 2014-DEE-22 en KCHF	276	898	929	1 301	0	0
Investissements en infrastructures en KCHF		11 317	9 809	16 814	4 900	2 950

<sup>1</sup> Dont 1595 KCHF liés au Smart Living Lab, qui ne sont plus couverts par le décret 2014-DEE-22, cf. point 2.2.3.

Tableau 1: Evolution des effectifs estudiantins et des revenus de la HES-SO//FR et investissements en infrastructures (construction et aménagement d'immeubles, achats d'appareils)

Sources: Comptabilité financière et analytique HES-SO//FR

## 2.2. Financement de la Ra&D à la HES-SO//FR

Un des objectifs visés par le présent rapport est de démontrer de quelle manière est financée la Ra&D de nos HES. Une grande partie du financement provient des fonds de tiers. La part émanant des subventions fédérales et de la HES-SO est non négligeable et peut être améliorée par un effet de levier décrit ci-après. En effet, il s'agit là de fonds compétitifs qui s'obtiennent en proportion des fonds de tiers et des équivalents plein temps (EPT) actifs en Ra&D. Le canton assure ensuite la couverture des charges non couvertes par ces deux sources. Les fonds cantonaux pour les activités sur blueFACTORY sont les aides financières aux divers projets, octroyées par décret pour les années 2014 à 2018.

Le schéma suivant présente la proportion de ces sources:

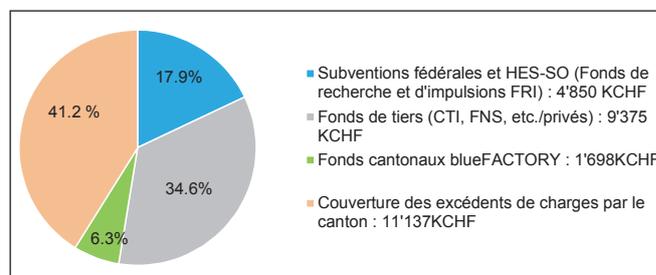


Tableau 2: Financement 2018 de la Ra&D HES-SO//FR

Source: décompte analytique SEFRI 2018, chiffres non révisés

## 2.2.1. Subventions fédérales et HES-SO

Au niveau fédéral, la nouvelle législation induit une concurrence accrue entre hautes écoles pour l'obtention de subventions fédérales. Dans le calcul de ces subventions, les prestations de recherche ont désormais plus de poids: la répartition du montant global se fait à 85% sur la base d'indicateurs liés à l'enseignement et à 15% sur la base d'indicateurs liés à la recherche, soit à 7,5% sur la base des fonds de tiers compétitifs, acquis pour les projets de recherche, et à 7,5% sur la base du personnel d'enseignement et de recherche déclaré.

HES: contribution de base de la Confédération (année X)				
Enseignement 85 %			Recherche 15 %	
Nombre total d'étudiants	Etudiants étrangers	Nombre de diplômes	Fonds de tiers	Personnel enseignement et recherche
(pondération; durée maximale des études, 14 groupes)	(pondération; durée maximale des études)	(BA Musique: MA)	FNS, UE, CTI, privés	(transfert de savoir)
<b>70 %</b>	<b>5 %</b>	<b>10 %</b>	<b>7.5 %</b>	<b>7.5 %</b>

Tableau 3: Répartition de la contribution fédérale de base destinée aux HES selon l'O-LEHE

Source: Rapport annuel du Conseil suisse des hautes écoles, p. 6

La HES-SO démontre actuellement une capacité à l'acquisition des fonds externes proportionnellement plus faible que celle des autres HES suisses et se retrouve donc pénalisée par cette façon de calculer. Dès lors, il s'avère décisif pour les écoles de pouvoir démontrer un engagement adéquat en Ra&D, sans quoi la situation paradoxale suivante pourrait survenir: une diminution des activités de recherche engendre une diminution des subventions fédérales; une diminution des moyens à disposition, devant permettre de couvrir les coûts d'acquisition de nouveaux projets, engendre une diminution des activités de recherche.

À noter que cette problématique est déjà d'actualité: un des facteurs déterminant pour l'obtention des subventions fédérales étant le nombre d'EPT du corps professoral actif dans la recherche, le nombre faible annoncé par la HES-SO//FR induit un manque de subventions fédérales par rapport au potentiel de développement des activités de recherche au sein des écoles.

Les 15% des subventions fédérales calculées sur la base d'indicateurs liés à la recherche et versés à la HES-SO sont alloués au Fonds de recherche et d'impulsions de la HES-SO (ci-après: FRI). En plus des subventions fédérales, le FRI est alimenté par une partie des contributions des cantons membres. Le montant global alloué au FRI est fixé annuellement par le Comité gouvernemental (l'organe stratégique de la HES-

SO où siègent les représentants des cantons partenaires) dans le cadre de la procédure budgétaire. L'article 55 al. 1 de la Convention intercantonale prévoit le plafonnement du fonds à 10% des charges totales de la HES-SO. Selon le règlement du fonds, le montant annuel est réparti entre le rectorat et les domaines<sup>1</sup> pour les deux secteurs d'activité «Ra&D» et «impulsions». Le montant destiné aux domaines pour le secteur Ra&D est alloué selon des principes de calcul qui, entre autre, s'orientent à nouveau selon la contribution moyenne du domaine à l'acquisition de fonds de tiers: là encore, les domaines dont les écoles annoncent une faible part d'activités de recherche sont pénalisés.

Le modèle financier de la HES-SO est basé sur le principe selon lequel la recherche doit être complètement autofinancée, contrairement à ce qui est pratiqué dans les universités et les EPF. Aussi, les fonds de tiers devraient financer le temps dédié à la recherche, y compris par le personnel permanent, ainsi que les coûts liés à la préparation et à la conduite de projets de recherche. De facto, les fonds de tiers ne permettent pas un tel autofinancement. Les hautes écoles particulièrement actives en recherche doivent donc faire face à un déficit structurel. Actuellement, le financement de la recherche via le FRI se monte à 6,5% du budget de la HES-SO, soit en-dessous du plafond prévu. Le principe d'un financement supplémentaire via le FRI devra faire l'objet d'une discussion au sein du Comité gouvernemental. Toutefois, en ayant comme corollaire une diminution du financement de la formation de base ou une croissance de l'enveloppe globale et donc des contributions cantonales, cela impacterait de manière non négligeable le modèle financier actuel de la HES-SO. A court terme toutefois, il demeure possible pour les écoles d'agir par effet de levier sur les contributions fédérales octroyées pour la recherche par une amélioration de leur potentiel d'acquisition de fonds de tiers et du nombre d'EPT annoncés.

## 2.2.2. Fonds de tiers

Les fonds de tiers peuvent être de provenance publique (Fonds national suisse de recherche scientifique FNS, Commission pour la technologie et l'innovation CTI [nouvellement Innosuisse], Nouvelle politique régionale NPR, financement de divers offices fédéraux tels qu'OFEN, OFROU, OFEV, OFS, programmes-cadres de l'Union européenne) ou privée (fondations, institutions et entreprises).

Un financement intégral de la recherche devrait pouvoir couvrir l'entier des «overhead», i. e. les frais indirects de la recherche qui découlent du déroulement des projets, comme les frais de location ou les dépenses de laboratoire, ce qui n'est octroyé par aucun bailleur de fonds public. Dans tous les cas, les fonds de tiers acquis pour les projets en Ra&D ne couvrent

<sup>1</sup> Les six domaines d'études HES-SO: ingénierie et architecture, économie et services, santé, travail social, design et arts visuels, musique et arts de la scène. Les deux derniers n'ont pas de site dans le canton de Fribourg.

pas le temps dédié à la recherche ni les coûts d'acquisition et de lancement de ces mêmes projets. En effet, cette acquisition demande aux hautes écoles une charge de travail importante, tant au niveau scientifique qu'administratif, et ceci déjà pour élaborer une demande de financement, avant même qu'une décision d'allocation soit prise. Les HES fribourgeoises demeurant, pour l'instant, en sous-effectif de personnel de recherche, elles peinent à absorber cette charge supplémentaire (voir chapitre 2.3.1). Cette difficulté de libérer des ressources pour le montage des projets explique partiellement la faible position du canton de Fribourg dans l'acquisition par ses HES de projets CTI et FNS (en complément des raisons énoncées dans la réponse du Conseil d'Etat à la question déposée le 27 juin 2016 par le député Laurent Thévoz: Innovation industrielle, la mauvaise position du canton de Fribourg; 2016-CE-148).

### 2.2.3. Fonds cantonaux pour les activités sur blueFACTORY

À l'heure actuelle, seule la Haute école d'ingénierie et d'architecture Fribourg (HEIA-FR) est présente sur le site de blueFACTORY via le Smart Living Lab (SLL), le Biofactory Competence Center (BCC SA) et l'association INNOSQUARE. D'une part, le financement des activités Ra&D de cette école par l'Etat passe par les salaires du personnel de recherche travaillant sur la plateforme du SLL. D'autre part, la HEIA-FR bénéficie des fonds cantonaux accordés par décret (2016-DEE-15) aux différents centres de recherche nécessaires pour leur fonctionnement, notamment pour l'acquisition et l'entretien des équipements Ra&D et des aménagements spécifiques, et alloués via l'association INNOSQUARE<sup>1</sup>.

### 2.2.4. Couverture des excédents de charges par l'Etat

Le canton de Fribourg finance la Ra&D effectuée au sein de la HES-SO//FR – en plus de sa contribution au FRI, intégrée dans le total de la contribution cantonale à la HES-SO – de manière indirecte par la couverture de l'excédent des charges, en vertu de l'article 61 al. 2 LHES-SO//FR et conformément à l'article 53 al. 3 let. a de la Convention intercantonale. Les fonds de tiers ne permettant pas de couvrir les coûts d'acquisition de projets de recherche, cette prise en charge cantonale permet de couvrir a posteriori une partie de ces coûts mais n'entre pas dans les bases de calcul pour l'obtention de nouvelles subventions fédérales. Corrélativement, si les montants disponibles via le FRI diminuent, l'excédent à charge du canton tend à s'alourdir.

Comme le relèvent les auteurs du postulat, la recherche étant un investissement à long terme dont les retombées sont difficilement chiffrables, ce montant doit être considéré comme une forme d'investissement dans l'avenir.

## 2.3. Instruments de financement instaurés par la loi

Dans le cadre de l'élaboration de la LHES-SO//FR, le canton de Fribourg s'est doté d'instruments de financement visant à promouvoir la Ra&D dans les HES. D'une part, la loi susmentionnée prévoit la promotion de la Ra&D dans les HES par la mise à disposition de personnel d'enseignement et de recherche pour des activités de recherche. D'autre part, elle prévoit la possibilité pour chacune des hautes écoles fribourgeoises de disposer de fonds de recherche et développement.

### 2.3.1. Mise en vigueur de l'article 55 LHES-SO//FR

La LHES-SO//FR prévoit à l'article 55 al. 2 que: «... au moins un cinquième du total des équivalents plein-temps des membres du corps professoral des écoles devant exercer des activités de Ra&D est consacré à ce type d'activités.» Cet alinéa exprime la volonté du législateur de garantir que les HES fribourgeoises restent concurrentielles, non seulement au sein de la HES-SO, mais également aux niveaux national et international. Par le passé, le Gouvernement a fait son possible pour répondre favorablement aux objectifs visés par cette disposition, dans le cadre des moyens qui étaient les siens. Dans son message accompagnant le projet de LHES-SO//FR (2013-DEE-7), le Conseil d'Etat indiquait toutefois que cette mise à disposition d'EPT supplémentaires ne serait prise en compte que de façon échelonnée, en fonction des disponibilités financières de l'Etat de Fribourg, selon des priorités à établir et en considération des besoins des autres secteurs de l'enseignement.

Aussi, compte tenu de l'augmentation des effectifs étudiants et de l'effort financier consacré aux activités d'enseignement, l'octroi d'EPT pour les activités de Ra&D a jusqu'ici été limité. En effet, depuis la mise en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2015, trois EPT de professeurs actifs à la Ra&D ont pu être octroyés par le canton dans le cadre du budget 2017, soit 1.8 EPT pour la HEIA-FR et 0.4 EPT pour chacune des trois autres établissements fribourgeois. Pour 2018, un EPT a été octroyé. Le budget 2019 prévoit en outre un EPT supplémentaire pour l'ensemble de la HES-SO//FR<sup>2</sup> afin de tendre progressivement vers les objectifs fixés par la loi.

Considérant qu'il serait nécessaire d'octroyer un total d'environ 15 EPT de professeurs actifs Ra&D pour atteindre les objectifs fixés par la loi, la capacité des membres du corps professoral à acquérir de nouveaux fonds et à valoriser les recherches conduites dans leurs écoles est pour l'heure limitée. Les évolutions financières du financement des HES n'ont permis, malgré les efforts de l'Etat, qu'une réalisation partielle de cet objectif. Notons que l'augmentation des effectifs étudiants et du corps professoral tend à accroître l'objectif quantitatif fixé par la loi.

<sup>1</sup> Voir le Rapport d'activité d'INNOSQUARE, 2018, p. 101.

<sup>2</sup> Dont 0.4 pour la HEIA-FR, et 0.2 pour chacune des trois autres HES.

Il y a lieu de rappeler que le nombre d'EPT du corps professoral actif dans la recherche est déterminant pour le calcul des subventions fédérales (voir chapitre 2.2.1): moins d'EPT Ra&D sont annoncés, moins de subventions fédérales sont versées. Ainsi, il convient de veiller à ce que les objectifs financiers suivis par le canton de Fribourg n'aient pas pour corollaire involontaire un manque de subventions fédérales auxquelles les écoles auraient droit au regard du volume de leurs activités.

### 2.3.2. Fonds Ra&D des écoles

Le législateur fribourgeois a défini le soutien public à apporter à la Ra&D par l'article 56 LHES-SO//FR, qui offre aux écoles la possibilité de disposer d'un fonds Ra&D destiné à couvrir notamment une partie des frais de lancement des projets Ra&D. Trois des quatre écoles de la HES-SO//FR disposent d'un tel fonds, la HEIA-FR, la HEG-FR et la HETS-FR. Un fonds équivalent sera constitué à la HEdS-FR. Le tableau suivant indique les montants versés et prélevés sur ces fonds depuis 2015 ainsi que leur solde actuel.

École	Flux +	Flux -	Solde à ce jour
HEIA-FR	CHF 483 139	CHF 778 000	CHF 271 562.85
HEG-FR	0	0	CHF 80 066.00
HEdS-FR			pas de fonds Ra&D
HETS-FR	0	0	CHF 289 855.83

Tableau 4: Flux 2015–2019 et solde actuel des fonds Ra&D HEIA-FR, HEG-FR et HETS-FR

La disposition, à son alinéa 2, stipule que ces fonds peuvent être alimentés «par une partie des excédents de recettes menée dans les domaines de Ra&D et des prestations à des tiers» ou, conformément à l'article 53 al. 1 let. c et d de la Convention intercantonale auquel elle renvoie, par du parrainage (sponsoring) ou des dons privés en faveur de la Ra&D. Toutefois, comme expliqué aux points 2.2.2. et 2.3.1, les fonds de tiers acquis par les HES fribourgeoises se limitent au mieux à couvrir les charges salariales et les achats liés aux activités précitées. Ils ne suffisent pas à dégager des excédents qui pourraient alimenter lesdits fonds Ra&D, ce qui relativise grandement leur utilité comme véritable instrument de financement de la Ra&D. En effet, la réglementation actuelle relative aux fonds Ra&D est contraignant et réduit les probabilités d'alimentation.

Jusqu'à présent, ces fonds ont essentiellement servi au financement de capital-actions lors de création d'entreprises valorisant la Ra&D et à des opérations de rachats d'actifs en lien avec la Ra&D. A noter qu'à la clôture des comptes 2018, compte tenu de l'amélioration substantielle de l'excédent de charges de la HES-SO//FR, le Conseil d'Etat a autorisé la constitution d'une provision de 2,8 millions de CHF qui sera versée aux fonds Ra&D. 2 millions sont toutefois réservés au rachat d'actifs susmentionnés.

### 2.3.3. Alimentation des fonds Ra&D des écoles par l'Etat pour financer des projets Ra&D de portée cantonale

L'article 53 al. 3 let. b de la Convention intercantonale HES-SO autorise les cantons ou régions à «financer directement les hautes écoles pour les activités de recherche et autres missions relevant de la stratégie cantonale». Cette option permet donc à chaque canton d'investir ou non de manière directe dans le domaine de la recherche par le biais de ses hautes écoles, ce que ne prévoit pas la loi cantonale. Une extension de l'article 56 LHES-SO//FR avec un renvoi à cette disposition permettrait à l'Etat d'alimenter des fonds existants pour le financement de projets de recherche de portée cantonale. Cette adaptation légale constituerait une alternative à la création d'un fonds Ra&D telle que proposée par le postulat.

Une dotation initiale de 50 millions de CHF n'est toutefois pas envisageable compte tenu des nombreux enjeux financiers qui attendent le canton au cours des prochaines années et au regard des nombreux efforts déjà consentis par l'Etat en faveur des HES ces dernières années. Toutefois, dans le cadre de la clôture des comptes de l'Etat, en cas d'exercice excédentaire, le Conseil d'Etat pourrait décider d'attribuer aux fonds existants une certaine partie de cet excédent à titre de provision. A noter que l'art.10a de la loi sur l'Université de Fribourg (LUni, RSF 431.0.1) offre cette possibilité. L'utilisation de cette provision serait destinée au financement de projets ayant des retombées industrielles, économiques, socio-sanitaires ou culturelles directes pour le canton. Afin qu'une partie de ces montants puisse être reconnue comme fonds de tiers compétitifs, conformément aux exigences du SEFRI, son utilisation devrait découler d'un mandat de prestations confié par l'Etat à la HES-SO//FR. Les règlements mentionnés au point 2.1.1. devraient être aménagés en conséquence.

Cette manière de procéder permettrait de pérenniser à long terme le soutien à la Ra&D des quatre HES, ce qui serait bénéfique pour le canton, la HES-SO//FR et l'économie fribourgeoise comme décrit ci-après. De surcroît, cela contribuerait à accroître la visibilité de la HES-SO//FR tout en incitant au développement de projets pluridisciplinaires impliquant plusieurs des quatre établissements fribourgeois.

A terme, cela permettrait d'augmenter la part du corps professoral annoncé comme actif en Ra&D, et donc de se rapprocher des objectifs prévus à l'article 55 LHES-SO//FR, ainsi que la part des fonds considérés comme des fonds de tiers par le SEFRI, et par là améliorer la capacité de la HES-SO à obtenir des subventions fédérales et des fonds de tiers.

### 3. Rôle de la Ra&D pour l'économie cantonale et avantages d'une contribution directe

#### 3.1. Performances des écoles et retombées économiques pour le canton

Les activités de recherche menées actuellement au sein des hautes écoles fribourgeoises permettent le développement de connaissances. Ces connaissances sont diffusées par l'enseignement mais c'est leur transfert vers la société qui est constitutif de la mission des HES. Aussi ces activités s'inscrivent-elles dans une stratégie de marché «push-pull»: la recherche de base menée au sein des écoles permet de créer ensuite via la recherche appliquée des produits ou solutions qui seront proposés aux diverses entreprises et institutions; par leurs activités de recherche appliquée et de développement, les écoles répondent aux besoins spécifiques émanant de ce même type de partenaires publics ou privés. Cette stratégie permet ainsi d'alimenter en continu un cycle de recherche.

L'exemple de la recherche menée au sein de la HEIA-FR démontre qu'il est ainsi possible d'initier un cercle vertueux: l'utilisation des fonds endogènes pour l'acquisition de compétences de recherche par le personnel scientifique est restée stable avec le temps, tandis que l'apport de fonds exogènes publics et privés dans le cadre des mandats de Ra&D ou de programmes de recherche, pouvant s'étendre sur plusieurs années, a pratiquement doublé entre 2010 et 2018. A titre d'exemple, en 2018, 8 instituts de recherche de la HEIA-FR ont été impliqués dans le cadre de 24 projets financés par CTI/Innosuisse.<sup>1</sup> En particulier, ce sont les projets interdisciplinaires qui bénéficient le plus de l'effet de levier sur les subventions fédérales. A noter que plusieurs de ces mêmes instituts participent également, via le SLL notamment, à des projets transnationaux ou internationaux, dans le cadre des programmes européens H2020 ou Interreg par exemple.<sup>2</sup> Dans le cadre des projets actuels, la HEG-FR, la HEDS-FR et la HETS-FR pourraient également, aux côtés de la HEIA-FR déjà présente, créer des collaborations au sein de blueFACTORY et, à l'aide d'un fonds consacré à la recherche, contribuer avec l'expertise de leurs domaines respectifs au développement de plateformes d'innovation cantonales.

A cet effet, une alimentation des fonds Ra&D agirait en soutien et/ou comme levier aux partenariats existants ou à venir, pouvant impliquer d'autres acteurs académiques, les divers centres de compétences ou clusters, ainsi que les autres acteurs économiques et régionaux. Les recherches financées par ces fonds permettraient de répondre avec efficacité et économie aux mandats donnés par les différents services ou organes de l'Etat, en vertu du cadre légal, actuel ou à venir, à l'image du programme de Nouvelle politique régio-

nale 2020–2023. En particulier, ces moyens faciliteraient la conduite de projets collaboratifs et pluridisciplinaires répondant aux objectifs du Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017–2021, voué à renforcer le potentiel d'innovation régional et à assurer notamment des conditions propices au développement de prestations numériques en faveur de l'ensemble de la société.

Un soutien aux projets de large envergure contribuerait au rayonnement de la Ra&D menée à la HES-SO//FR, à l'image du SLL, et permettrait de faire évoluer l'enseignement au sein de cette dernière. A partir de là, avec le concours des plateformes dédiées au transfert technologique, telles que Tech-Transfer, ainsi que des structures de soutien à l'innovation et à l'entrepreneuriat, telles que FriUp ou Platinn, la valeur ajoutée de ces projets pourrait être augmentée grâce à la création de start-up, au développement de réseaux et à la mise en place de nouvelles collaborations avec le secteur privé.

#### 3.2. Avantages d'une contribution directe à la Ra&D par l'Etat

Considérant ce qui précède et afin d'initier un cercle vertueux, un soutien financier complémentaire en faveur de la Ra&D au sein des quatre Hautes écoles spécialisées de la HES-SO//FR est souhaitable pour plusieurs raisons:

- a. Comme expliqué au point 2.2.2 «Fonds de tiers» ci-dessus, une contribution directe du canton dans les comptes des écoles de la HES-SO//FR permettra d'acquérir davantage de fonds de tiers auprès de la Confédération, de la HES-SO et des partenaires privés ou institutionnels. En conséquence, la contribution directe du canton développera l'activité Ra&D des Hautes écoles tout en améliorant leur capacité à lever des fonds externes. En référence au point 2.3.1 «Mise en vigueur de l'article 55 al. 2 LHES-SO//FR», une telle contribution permettra d'atteindre de manière progressive l'objectif selon lequel le cinquième des EPT des membres du corps professoral devant exercer des activités de Ra&D est consacré à ce type d'activités. En conséquence, le nombre d'EPT consacrés à la Ra&D sera accru, ce qui renforcera la position de la HES-SO//FR dans la distribution par les Domaines du socle Ra&D financé par le fonds de recherche et d'impulsion (FRI) de la HES-SO et la position de la HES-SO pour l'obtention des subventions fédérales en matière de Ra&D.
- b. En référence au point 2.3.3, une alimentation directe du canton des fonds Ra&D des écoles de la HES-SO//FR permettra la mise en œuvre de projets Ra&D avec des retombées directes pour le canton et un renforcement des fonds tiers Ra&D rapportés, positionnant ainsi favorablement la HES-SO//FR au sein de la HES-SO (socle Ra&D financé par le FRI HES-SO). Le canton pourra mandater directement la HES-SO//FR pour des activités

<sup>1</sup> Source: Comptabilité financière, 2010–2018, HEIA-FR

<sup>2</sup> Rapport d'activités du SLL, 2018

de recherche liées au canton, essentielles à son organisation, à son développement et à son positionnement au niveau national.

- c. Comme développée au point 3.1.1, une contribution directe du canton en faveur de la HES-SO//FR renforcera l'objectif principal de la Ra&D développée au sein des écoles, à savoir assurer le transfert et l'application technologiques et scientifiques auprès des entreprises et institutions de notre canton. Des avancées en la matière sont déjà visibles.
- d. Cette contribution offrirait aux Hautes écoles fribourgeoises la possibilité de développer durablement leurs activités de recherche. Elle leur permettra ainsi de mettre en exergue leur stratégie, de développer les axes principaux et les approches communes et interdisciplinaires devant aboutir à un véritable concept cantonal de Ra&D, concept qui se traduit par la promotion de projets répondant aux besoins spécifiques du canton comme relevés dans le programme gouvernemental 2017–2020. Ces besoins spécifiques seraient introduits dans le PIC (Plan d'Intentions Cantonales) pour la période 2021–2023<sup>1</sup>.

La participation active de la HES-SO//FR à une réelle stratégie de spécialisation intelligente du canton se montre indispensable pour atteindre les objectifs formulés dans le programme gouvernemental, de manière directe comme indirecte: la modernisation d'un canton qui se veut innovant et compétitif ne peut se faire sans l'apport des Hautes écoles. Le Conseil d'Etat estime que pour répondre à ces attentes, le secteur Ra&D des HES doit être bâti sur des bases solides.

#### 4. Conclusion

Le Conseil d'Etat entend répondre à la demande des postulants en adaptant le mécanisme cantonal de soutien à la Ra&D. S'agissant d'une mission relevant de la législation fédérale, les cantons porteurs des HES ont défini leur mode de financement y relatif. En 2014, avec la ratification de la LHES-SO//FR, le législateur fribourgeois a exprimé sa volonté d'assurer les activités de Ra&D au sein des HES fribourgeoises moyennant un financement public. Le financement des activités de recherche de nos écoles est donc à considérer avant tout dans une optique d'investissement.

Le financement actuel de la formation de base au sein de la HES-SO tend à pénaliser les cantons qui, à l'instar de Fribourg, doivent faire face à une croissance soutenue des effectifs estudiantins. L'effort de l'Etat s'est ainsi accru de près de 10 millions de francs sur la période récente afin de garantir le bon fonctionnement de la HES-SO//FR; ce qui a consti-

tué indéniablement un frein considérable à l'affectation de montants additionnels en faveur de la Ra&D.

Le système de financement de la Ra&D via la HES-SO reste basé sur le principe de l'autofinancement. Actuellement, les revenus des écoles découlant des activités Ra&D sont essentiellement utilisés pour financer les EPT actifs dans la Ra&D et ne couvrent pas l'intégralité des autres coûts inhérents au lancement et à la conduite de projets. Ils ne permettent donc pas de dégager des bénéfices afin d'alimenter les fonds des écoles au titre de développements futurs. Or, dans le domaine de la Ra&D, un manque d'engagements financiers provoque un désavantage concurrentiel dans l'acquisition des fonds de tiers et dans la répartition des subventions fédérales et de la HES-SO. Aussi, un soutien accru du canton conduira à terme la HES-SO//FR à un meilleur positionnement, via un effet de levier multiple, au sein de la HES-SO et au niveau fédéral.

Le Conseil d'Etat souhaite toutefois privilégier l'utilisation des instruments existants. Ainsi, à l'instar des possibilités existantes pour l'Université de Fribourg et à la place de créer un nouveau fonds tel que demandé dans le postulat, le Conseil d'Etat propose:

1. lors de la clôture des comptes de l'Etat de Fribourg et selon les résultats, de permettre à la HES-SO//FR de provisionner et d'alimenter ses fonds Ra&D;
2. pour ce faire, d'aménager la loi LHES-SO//FR ainsi que les règlements financiers et de gestion des fonds Ra&D de la HES-SO//FR afin de permettre à la HES-SO//FR d'alimenter ses fonds Ra&D.<sup>2</sup>

A l'appui des considérations présentées dans ce rapport, le Conseil d'Etat estime qu'une telle solution permettra un financement clair et efficace des activités de recherche menées par les Hautes écoles cantonales. En transmettant le présent rapport, le Conseil d'Etat montre sa volonté de contribuer de manière ciblée au développement de la Ra&D au sein des HES cantonales, comme visé par le postulat et stipulé par la législation cantonale. La solution proposée apporte une réponse durable de l'Etat à la question du financement de la mission Ra&D de la HES-SO//FR, tout en assurant sa pérennité.

<sup>1</sup> Cf. Articles 14, 15, 19, 22 et 33 LHES-SO//FR.

<sup>2</sup> En particulier l'article 56 LHES-SO//FR, l'article 9 du Règlement sur la gestion financière et les normes comptables de la HES-SO//FR et l'article 4 du Règlement interne des fonds Ra&D des écoles de la HES-SO//FR.



## Bericht 2017-DEE-39

12. November 2019

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2016-GC-77 Berset Solange/Mesot Roland – Schaffung eines Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung für unsere Fachhochschulen (FH)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat von Grossrätin Solange Berset und Grossrat Roland Mesot über die Schaffung eines Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (aF&E) für die Freiburger Fachhochschulen.

<b>1. Zusammenfassung des Postulats</b>	<b>11</b>
<b>2. Bericht des Staatsrats</b>	<b>11</b>
2.1. Einleitung	11
2.1.1. Gesetzliche Grundlagen	12
2.1.2. Finanzierung der Tätigkeiten der HES-SO//FR	12
2.1.3. Studierendenbestände sowie personelle und finanzielle Ressourcen der HES-SO//FR	13
2.2. Finanzierung der aF&E an der HES-SO//FR	13
2.2.1. Beiträge des Bundes und der HES-SO	14
2.2.2. Drittmittel	15
2.2.3. Kantonale Mittel für die Tätigkeit auf dem blueFACTORY-Gelände	15
2.2.4. Deckung der Kostenüberschüsse durch den Staat	15
2.3. Gesetzliche Finanzierungsinstrumente	15
2.3.1. Umsetzung von Artikel 55 HES-SO//FRG	15
2.3.2. Die aF&E-Fonds der Hochschulen	16
2.3.3. Speisung der aF&E-Fonds der Hochschulen durch den Staat zur Finanzierung der aF&E von kantonaler Bedeutung	16
<b>3. Bedeutung der aF&amp;E für die Wirtschaft und Vorteile eines direkten Beitrags</b>	<b>17</b>
3.1. Leistungskraft der Hochschulen und wirtschaftliche Vorteile für den Kanton	17
3.2. Vorteile eines direkten Beitrags des Staats an die aF&E	18
<b>4. Schluss</b>	<b>18</b>

## Kurzfassung

Das Postulat verlangt die Schaffung eines mit 50 Millionen Franken dotierten Fonds, um die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (aF&E) der vier Hochschulen der HES-SO//FR zu unterstützen.

Heute wird die aF&E an der HES-SO//FR durch öffentliche und private Drittmittel, Bundesbeiträge, Beiträge der HES-SO und durch den Kanton finanziert, wobei der Kanton den Kostenüberschuss für die Forschung deckt.

Der gesetzliche Rahmen erlaubt es jeder Schule schon heute, einen aF&E-Fonds zu eröffnen. Drei der vier Freiburger Hochschulen verfügen bereits über einen derartigen Fonds. Die Einnahmen aus den aF&E-Projekten werden zur Deckung der Lohn- und Projektkosten eingesetzt, erlauben es jedoch nicht, einen Überschuss zu generieren, der in diese Fonds fließen könnte.

Der Anteil an Drittmitteln und die Anzahl Vollzeitäquivalente (VZÄ), die für die aF&E eingesetzt werden, sind für die Gewährung der Bundesbeiträge ausschlaggebend. Die Höhe der Bundesbeiträge hängt von diesen beiden Kriterien ab, die das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) für alle Projekte festgelegt hat, einschliesslich jener von kantonalem Interesse.

Das kantonale Gesetz über die HES-SO//FR sieht vor, dass zur Förderung der aF&E mindestens 20% des Lehr- und Forschungspersonals für die Forschungstätigkeit eingesetzt wird. In den letzten Jahren wurden die zusätzlich gewährten VZÄ aufgrund der Zunahme der Studierendenbestände jedoch hauptsächlich für den Unterricht eingesetzt. Der grösste Teil der für die aF&E eingesetzten VZÄ werden somit immer noch über die Projekteinnahmen finanziert. Folglich kommen die bestehenden Instrumente zur Finanzierung der aF&E an der HES-SO//FR bisher nur begrenzt zum Tragen.

Die Speisung der bestehenden aF&E-Fonds durch den Staat würde es erlauben, Projekte gemäss dem Auftrag der HES-SO//FR zu finanzieren, die für den Kanton von wirtschaftlichem, industriellem, sozialem, gesundheitlichem und kulturellem Interesse sind. Dadurch könnten die Ziele des kantonalen Regierungsprogramms erfüllt, der Anteil des in der aF&E tätigen Personals gesteigert und so den gesetzlichen Anforderungen entsprochen werden.

Auf diese Weise könnte auch die Position der HES-SO//FR in der Hochschullandschaft gestärkt werden. Vor allem aber könnten höhere Bundesbeiträge ausgelöst werden, die ihrerseits zu höheren Beiträgen der HES-SO führen könnten. Ausserdem würde dies wie bei den Projekten, die im Rahmen der neuen Regionalpolitik durchgeführt werden, die Fähigkeit der HES-SO//FR stärken, ihre Forschungstätigkeit gewinnbringend zu nutzen und neue Drittmittel zu beschaffen.

## 1. Zusammenfassung des Postulats

Das am 16. Juni 2016 von Grossrätin Solange Berset und Grossrat Roland Mesot eingereichte und begründete Postulat, das von allen Mitgliedern der interparlamentarischen Aufsichtskommission der Fachhochschule Westschweiz mitunterzeichnet wurde, verlangt vom Staatsrat, dass er die Schaffung eines Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (aF&E) für die vier Fachhochschulen (FH) des Kantons prüft.

Das Besondere an der aF&E, die an den FH geleistet wird, liegt in der Praxisorientierung. Gemäss dem Gesetz vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG) gehört die aF&E zu den Aufgaben einer Fachhochschule und ist erforderlich, um die institutionelle Anerkennung als Fachhochschule zu erhalten. Die aF&E gibt Stoff für den Unterricht und hat einen direkten und indirekten positiven Einfluss auf die Entwicklung der Industrie, der Wirtschaft, des Sozial- und Gesundheitswesens sowie der Kultur im Kanton.

Die Projektträger richten ihre Forschung auf die konkreten Bedürfnisse ihrer Partner aus und gewährleisten eine direkte Anwendbarkeit der Ergebnisse in der Praxis. Die Verfasser des Postulats vertreten die Meinung, dass es die Pflicht des öffentlichen Sektors ist, für moderne Infrastrukturen und für eine ausreichende Finanzierung der Forschung und Innovation zu sorgen, damit die FH diese Dienstleistung zugunsten der Unternehmen und der Gesellschaft fortsetzen und ausbauen können.

Ein Betrag von etwa 50 Millionen Franken, der dem Vermögen zu entnehmen ist, sollte es ihnen zufolge erlauben, Forschungsprojekte nachhaltig zu finanzieren und so die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Kantons zu stärken. Dies sollte auch den Forschungsstandort der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FR) innerhalb der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) und gegenüber den anderen Schweizer FH stärken. Den Verfassern des Postulats zufolge soll dieser Betrag als eine langfristige Investition in die Entwicklung des Kantons und seine Wirtschaft gesehen werden.

## 2. Bericht des Staatsrats

### 2.1. Einleitung

In seiner Antwort vom 28. März 2017 (2016-GC-77) empfahl der Staatsrat das Postulat zur Annahme, damit die aktuellen Finanzflüsse der aF&E an den Freiburger Hochschulen dargelegt werden können und im Anschluss daran ein spezifisches kantonales Finanzierungskonzept vorgeschlagen werden kann. Er rief auch in Erinnerung, dass die gesetzlichen Grundlagen bereits die Möglichkeit bieten, über Finanzierungsinstrumente zu verfügen, die diesem Zweck dienen.

Dieser Bericht befasst sich also mit der Praxis der aF&E-Finanzierung an den Hochschulen des Kantons und ihrem Verbesserungspotenzial. Dieser gesetzliche Auftrag und seine Finanzierungsmodalitäten stehen seit der faktischen und später gesetzlichen Errichtung der HES-SO//FR zur Diskussion. Der Staatsrat unterstrich in seiner Botschaft vom 24. September 2013 an den Grossen Rat zum Entwurf des HES-SO//FRG (2013-DEE-7) bereits die Besonderheit dieser Aufgabe: *«Die aF&E ist eine Investition, die sich erst mittel- oder langfristig auszahlt – etwa indem sie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärkt, ein vertieftes Verständnis ermöglicht und indirekt zu einer besseren Beherrschung komplexer Fragen etwa im Bereich der Gesundheit führt. Die aF&E werfen folglich keinen direkten finanziellen Ertrag ab. Im Gegenteil müssen sie teilweise durch öffentliche Mittel finanziert werden»*

Die aF&E wird aber auch für die praktische Ausbildung benötigt. Da sich die Fachhochschulen in einem komplexen Umfeld befinden und einem intensiveren Wettbewerb ausgesetzt sind, ist eine starke Investition durch den öffentlichen Sektor unerlässlich und zwar aus den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründen, die von den Verfassern des Postulats erwähnt werden, aber auch um Drittmittel zu akquirieren und die Subventionen des Bundes und der HES-SO zu optimieren.

Im Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021 erklärt der Staatsrat, dass es im Hinblick auf die Stärkung des Kantons als Innovationszentrum wichtig ist, dass die Freiburger Hochschulen ihren Platz im schweizerischen und internationalen tertiären Bildungssystem sichern. Dies gelingt mit *«der Unterstützung der Entwicklung von Lehr- und Forschungsprogrammen, der Governance, der Integration in die nationalen und internationalen Netzwerke für Forschung und wissenschaftliche Dokumentation, der aktiven Teilnahme an nationalen und europäischen Bildungs- und Forschungs-/Innovationsprogrammen»*.

Es zeigt sich, dass die Finanzierungsinstrumente zugunsten der Freiburger Hochschulen besser genutzt werden könnten und die Speisung der bestehenden Fonds vereinfacht werden sollte. Dies würde nicht nur die Leistungskraft der HES-SO//FR positiv beeinflussen, sondern insbesondere auch die Zusammenarbeit mit den privaten und institutionellen Kreisen unseres Kantons im Bereich der anwendungsorientierten Forschung fördern. Dies würde die Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Freiburger Unternehmen sowie der Institutionen im Bereich Soziales und Gesundheit stärken.

Allerdings müssen die finanziellen Bedürfnisse der Grundausbildung berücksichtigt werden, die sich namentlich aus dem Finanzreglement der HES-SO und der deutlichen Zunahme der Studierendenbestände ergeben, die im Übrigen einen grossen Einfluss auf den Kostenüberschuss zulasten des Staats haben.

### 2.1.1. Gesetzliche Grundlagen

Im Bereich der FH-Politik sind infolge der Inkraftsetzung mehrerer Rechtstexte zurzeit grosse Veränderungen im Gange:

- > Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG; SR 414.20; am 01.01.2015 in Kraft getreten) und seine Verordnung, die insbesondere die finanziellen Bestimmungen enthält (am 01.01.2017 in Kraft getreten) bieten den verschiedenen Arten von Hochschulen eine gemeinsame Gesetzesgrundlage auf Bundesebene und setzt sie verstärkt miteinander in Wettbewerb;
- > Auf Westschweizer Ebene regelt die interkantonale Vereinbarung über die Fachhochschule Westschweiz HES-SO (am 01.01.2013 in Kraft getreten) die Funktionsweise der gemeinsamen Struktur der FH der Westschweizer Kantone, die aufgrund ihres Angebots gleichzeitig Partner und Konkurrenten sind. Denn ihr Bildungsangebot, ihre aF&E und ihre Dienstleistungen sind teils identisch, teils ergänzen sie sich gegenseitig.

Das Finanzreglement der HES-SO für die Jahre 2017–2020 legt für die laufende Periode die Ressourcen der HES-SO, den Aufteilschlüssel der Finanzbeiträge der Partnerkantone sowie die Methode für die Bestimmung der Beträge fest, die an die einzelnen Hochschulen ausbezahlt werden.

- > Auf kantonaler Ebene setzt das HES-SO//FRG (SGF 432.12.1; am 01.01.2015 in Kraft getreten) die auf Bundes- und interkantonaler Ebene erlassenen Bestimmungen um, und fügt sie unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten in den kantonalen Kontext ein.

Das Reglement über die Finanzverwaltung und die Rechnungslegungsstandards der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (SGF 432.12.116; am 01.01.2017 in Kraft getreten) legt die Modalitäten fest, nach denen die aF&E-Fonds der einzelnen Hochschulen gespiesen werden.

Das interne Reglement über die Fonds für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung der Hochschulen der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg legt die Grundsätze für die Funktionsweise der Fonds fest.

### 2.1.2. Finanzierung der Tätigkeiten der HES-SO//FR

Die Tätigkeiten der Hochschulen gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag beinhalten die Grundausbildung (Bachelor/Master), die Nachdiplomausbildung und die berufsorientierte Weiterbildung, die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung, die Dienstleistungen für Dritte sowie die nationalen und internationalen Beziehungen.

Diese Aktivitäten werden finanziert über:

- > die Beiträge der HES-SO einschliesslich der Bundesbeiträge für die Grundausbildung, die Finanzierung der Infrastrukturen und die aF&E;
- > die Einnahmen aus der Weiterbildung, den Dienstleistungen und der aF&E;
- > die Studiengebühren und Schulgelder;
- > das kantonale Budget, das die Kostenüberschüsse deckt.

### 2.1.3. Studierendenbestände sowie personelle und finanzielle Ressourcen der HES-SO//FR

In den letzten Jahren war die HES-SO//FR mit einer starken Zunahme der Studierendenbestände jeder Herkunft konfrontiert. Ab 2015 wurde an der HES-SO beschlossen, das Budget nicht mehr systematisch an die Entwicklung der Studierendenzahlen anzupassen, die als inflationär erachtet wurden. Die von der HES-SO bezahlten Beträge zur Finanzierung der Grundausbildung und ihr Entwicklungsparameter sind im Finanzreglement der HES-SO 2017–2020 (Art. 16 bis 18) festgelegt. Damit die Beträge weniger volatil ausfallen, nimmt dieser Parameter also keine Rücksicht auf die Studierendenbestände. Diese Methode bricht mit dem Finan-

zierungsgrundsatz pro Kopf, nach dem das vorangehende Finanzmodell ausgerichtet war.

Die unten stehende Tabelle zeigt, dass die Einnahmen der HES-SO//FR aus den Subventionen der HES-SO für die Grundausbildung langsamer angestiegen sind. So konnte zwar die Zunahme der Kantonsbeiträge an die HES-SO in Grenzen gehalten werden, doch der Grossteil der Kosten, die auf die Studierendenbestände zurückzuführen sind, wurde auf den Kanton abgewälzt. Folglich musste der Staat zur Deckung der Kostenüberschüsse deutlich mehr Mittel einsetzen. Aufgrund der deutlichen Zunahme der Studierendenbestände, musste zudem das Personal für den Unterricht verstärkt werden.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Staat Freiburg in den vergangenen Jahren bedeutende Infrastrukturinvestitionen zugunsten der HES-SO//FR genehmigt hat und zwar insbesondere den Bau des Gebäudes Mozaik für die HfG-FR und die HSA-FR sowie der Erweiterungsbau für die HTA-FR. Der Staat hat zudem einen Kredit von 25 Millionen CHF für den Bau des Versuchsgebäudes Smart Living Building gutgeheissen, das für die Forschung der HES-SO//FR, der Universität und der ETH Lausanne bestimmt ist.

	JR 2015	JR 2016	JR 2017	JR 2018	BU 2019	BU 2020
Entwicklung Studierende HES-SO//FR	1 999	2 088	2 163	2 208	2 341	2 298
Kantonsbeitrag FR an die HES-SO, in KCHF	47 866	49 263	50 217	51 040	51 870	52 000
Beiträge der HES-SO an die HES-SO//FR für die Grundbildung, in KCHF	58 513	58 404	59 512	60 437	61 050	61 189
Clearing zwischen dem Kanton und der HES-SO, in KCHF	10 647	9 141	9 295	9 396	9 180	9 189
Vom Staat finanzierter Kostenüberschuss HES-SO//FR ohne Abschreibungen, in KCHF	2 461	2 736	8 142	9 836	12 140 <sup>1</sup>	9 858
Über das Dekret 2014-DEE-22 vom Staat finanzierter Betrag in KCHF	276	898	929	1 301	0	0
Investitionen in die Infrastrukturen in KCHF		11 317	9 809	16 814	4 900	2950

<sup>1</sup> Von diesem Betrag stehen 1595 KCHF, die nicht mehr über das Dekret 2014-DEE-22 finanziert werden, in Verbindung mit dem Smart Living Lab, vgl. Kapitel 2.2.3.

Tabelle 1: Entwicklung der Studierendenbestände und der Einnahmen der HES-SO//FR sowie der Investitionen in die Infrastrukturen (Bau und Ausstattung von Gebäuden, Gerätekauf)

Quelle: Buchhaltung und Kostenrechnung HES-SO//FR

## 2.2. Finanzierung der aF&E an der HES-SO//FR

Eines der Ziele dieses Berichts ist es, darzulegen, wie die aF&E unserer Fachhochschulen finanziert wird. Ein grosser Teil der Mittel stammt von Dritten. Die Beiträge des Bundes und der HES-SO machen einen nicht unbedeutenden Anteil aus, können aber durch die unten beschriebene Hebelwirkung noch gesteigert werden. In der Tat sind diese Beiträge wettbewerbsorientiert und werden im Verhältnis zu den Drittmitteln und den für die aF&E eingesetzten Vollzeit-

äquivalenten (VZÄ) vergeben. Der Kanton übernimmt die Kosten, die nicht durch diese beiden Finanzierungsquellen gedeckt werden. Was die Aktivitäten auf dem blueFACTORY-Gelände betrifft, wurden per Dekret für die Jahre 2014 bis 2018 kantonale Mittel in Form von Finanzhilfen für verschiedene Projekte gewährt.

Die folgende Darstellung zeigt das Verhältnis zwischen den verschiedenen Finanzierungsquellen:

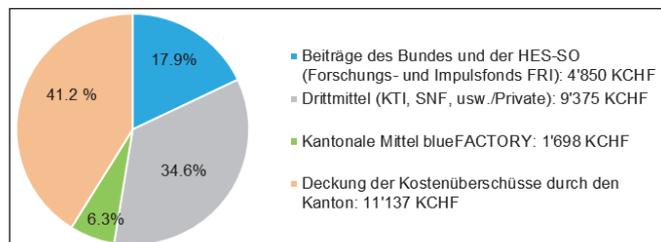


Abb. 2: Finanzierung 2018 der aF&E der HES-SO//FR

Quelle: Kostenrechnung SBFI 2018, ungeprüfte Zahlen

### 2.2.1. Beiträge des Bundes und der HES-SO

Die neue Gesetzgebung auf Bundesebene verstärkt den Wettbewerb zwischen den Hochschulen für den Bezug von Bundesbeiträgen. Bei der Berechnung dieser Beiträge wird die Forschung stärker gewichtet: Die Aufteilung des Globalbeitrags stützt sich einerseits auf Indikatoren in Verbindung mit der Lehre, die bei den FH zu 85% gewichtet werden, und andererseits auf Indikatoren in Verbindung mit der Forschung, die zu 15% gewichtet werden, wobei die Forschungsindikatoren zur Hälfte auf den wettbewerblichen Drittmitteln, die für Forschungsprojekte akquiriert wurden, und zur Hälfte auf dem gemeldeten Personal in Lehre und Forschung basieren.

FH: Grundbeitrag des Bundes (Jahr X)				
Lehre 85 %			Forschung 15 %	
Anzahl Studierende insgesamt (gewichtet; max. Studierendauer, 14 Gruppen)	ausl. Studierende (gewichtet; max. Studierendauer)	Anzahl Abschlüsse (BA Musik: MA)	Drittmittel SNF, EU, KTI, Private	Personale Lehre und Forschung (Wissens-transfer)
70 %	5 %	10 %	7.5 %	7.5 %

Abb. 3: Aufteilung der Grundbeiträge des Bundes für die FH gemäss V-HFKG

Quelle: Jahresbericht 2016 des Schweizerischen Hochschulrats, S. 6

Im Vergleich zu den anderen Schweizer FH weist die HES-SO zurzeit eine geringere Fähigkeit auf, Drittmittel zu akquirieren, und wird folglich durch diese Berechnungsweise benachteiligt. Deshalb ist es für die Hochschulen entscheidend, ein angemessenes Engagement in die aF&E vorweisen zu können. Andernfalls könnte die folgende Situation eintreten: eine geringere Forschungstätigkeit führt zu weniger Bundesbeiträgen; die Abnahme der verfügbaren Mittel, mit denen die Kosten für die Akquisition neuer Projekte gedeckt werden, führt zu einer geringeren Forschungstätigkeit.

Diese Problematik ist bereits heute aktuell: Einer der Faktoren, der die Höhe der Bundesbeiträge beeinflusst, ist die Anzahl VZÄ des Lehrpersonals, das Forschung betreibt. Da die HES-SO//FR eine tiefe Zahl angemeldet hat, erhält sie angesichts des Entwicklungspotenzials der Forschungstätigkeit an den Hochschulen zu wenig Bundesbeiträge.

Die 15% der Bundesbeiträge, die gestützt auf die Forschungsindikatoren berechnet und der HES-SO ausbezahlt werden, fliessen in den Forschungs- und Impulsfonds der HES-SO (FRI). Darüber hinaus wird der FRI durch einen Teil der Beiträge der Mitgliedskantone gespiesen. Der Regierungsausschuss, das strategische Organ der HES-SO, das sich aus den Vertretern der Partnerkantone zusammensetzt, legt jährlich im Rahmen des Budgetverfahrens den Gesamtbeitrag fest, der in den FRI eingezahlt wird. Artikel 55 Abs. 1 der interkantonalen Vereinbarung sieht vor, dass der Fonds jährlich höchstens 10% des Gesamtaufwands der HES-SO ausmachen darf. Gemäss dem Reglement des Fonds, wird der jährliche Betrag zwischen dem Rektorat und den Fachbereichen<sup>1</sup> auf die beiden Tätigkeitsgebiete «aF&E» und «Impulse» aufgeteilt. Der Betrag für die Forschungstätigkeit der Fachbereiche richtet sich nach Berechnungsgrundsätzen, die sich erneut am durchschnittlichen Beitrag des Bereichs bei der Akquisition von Drittmitteln orientieren: Auch hier werden die Fachbereiche benachteiligt, für die die Schulen eine geringe Forschungstätigkeit anmelden.

Das Finanzmodell der HES-SO basiert auf dem Grundsatz, dass sich die Forschung selbst finanzieren muss. Dies steht im Gegensatz zur Praxis an den Universitäten und eidgenössischen technischen Hochschulen. Zudem sollten die Drittmittel die Zeit finanzieren, die für die Forschung eingesetzt wird und zwar auch die vom fest angestellten Personal eingesetzte Zeit sowie die Kosten in Verbindung mit der Vorbereitung und der Leitung von Forschungsprojekten. Doch in der Praxis reichen die Drittmittel nicht aus, um eine derartige Selbstfinanzierung zu erreichen. Die Hochschulen, die in der Forschung besonders aktiv sind, müssen folglich ein strukturelles Defizit hinnehmen. Die Finanzierung der Forschung über den FRI beträgt 6,5% des HES-SO-Budgets und liegt somit unter dem vorgesehenen Grenzwert. Die Möglichkeit einer erhöhten Finanzierung über den FRI sollte vom Regierungsausschuss geprüft werden. Da dies jedoch mit einer tieferen Finanzierung der Grundausbildung oder einer Erhöhung des Gesamtbudgets und damit der Kantonsbeiträge einhergehen würde, hätte dies spürbare Auswirkungen auf das aktuelle Finanzierungsmodell der HES-SO. Einstweilen haben die Hochschulen immer noch die Möglichkeit, ihr Potenzial zur Akquisition von Drittmitteln zu verbessern

<sup>1</sup> Die sechs Fachbereiche der HES-SO: Ingenieurwesen und Architektur, Wirtschaft und Dienstleistungen, Gesundheit, Soziale Arbeit, Design und bildende Kunst, Musik und darstellende Künste. Die beiden letzteren sind im Kanton Freiburg nicht vertreten.

und eine grössere Zahl von VZÄ zu melden, um eine Hebelwirkung auf die Bundesbeiträge an die Forschung zu erzielen.

### 2.2.2. Drittmittel

Die Drittmittel können von öffentlichen Quellen (Schweizerischer Nationalfonds SNF, Kommission für Technologie und Innovation KTI [neu Innosuisse genannt], Neue Regionalpolitik NRP, Rahmenprogramm der europäischen Union) oder von privaten Quellen stammen (Stiftungen, Institutionen und Unternehmen).

Für eine vollständige Finanzierung der Forschung müssen die gesamten «Overhead»-Kosten gedeckt werden können, das heisst, auch die indirekten Kosten der Forschung, die sich aus der Umsetzung des Projekts ergeben, wie etwa die Mietkosten oder Laborausgaben, für die es keine öffentlichen Kreditgeber gibt. Auf jeden Fall reichen die für die aF&E akquirierten Drittmittel weder zur Finanzierung der Zeit, die für die Forschung eingesetzt wird, noch zur Deckung der Kosten für die Akquisition und Lancierung dieser Projekte. In der Tat müssen die Hochschulen für den Erhalt von Drittmitteln einen grossen Arbeitsaufwand sowohl in wissenschaftlicher als auch in administrativer Hinsicht auf sich nehmen und zwar bereits für das Finanzierungsgesuch, noch bevor ein Entscheid über die Gewährung von Mitteln gefällt wird. Das Forschungspersonal an den Freiburger Hochschulen ist zurzeit immer noch unterdotiert und hat deshalb Mühe, diese zusätzliche Arbeitslast zu tragen (vgl. Kapitel 2.3.1). Diese Schwierigkeit, Ressourcen für die Ausarbeitung von Projekten bereitzustellen, erklärt unter anderem die schwache Position des Kantons Freiburg bei den KTI- und SNF-Projekten, die an den Hochschulen des Kantons realisiert werden (neben den Gründen, die in der Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2016-CE-148 von Laurent Thévoz vom 27. Juni 2016 «Industrielle Innovation: die schlechte Position des Kantons Freiburg» angegeben wurden).

### 2.2.3. Kantonale Mittel für die Tätigkeit auf dem blueFACTORY-Gelände

Zurzeit ist nur die Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR) auf dem blueFACTORY-Gelände präsent und zwar im Rahmen des Smart Living Lab (SLL), des Biofactory Competence Centers (BCC SA) und des Vereins INNOSQUARE. Einerseits finanziert der Staat die aF&E an dieser Hochschule über die Löhne des Forschungspersonals, das im SLL arbeitet und andererseits hat er der HTA-FR per Dekret (2016-DEE-15) über den Verein INNOSQUARE Mittel für den Betrieb der verschiedenen Forschungszentren und insbesondere für den Erwerb und den Unterhalt der aF&E-Ausrüstung und spezifischen Einrichtungen zur Verfügung gestellt.<sup>1</sup>

### 2.2.4. Deckung der Kostenüberschüsse durch den Staat

Der Kanton Freiburg finanziert die aF&E an der HES-SO//FR – abgesehen von seinem Beitrag an den FRI, der Teil des Beitrags des Kantons an die HES-SO ist – auch indirekt über die Deckung der Kostenüberschüsse, dies gestützt auf Artikel 61 Abs. 2 HES-SO//FRG sowie auf Artikel 53, Abs. 3, Bst. a der interkantonalen Vereinbarung. Da die Drittmittel die Akquisitionskosten der Forschungsprojekte nicht zu decken vermögen, erlaubt es diese Kostenübernahme durch den Kanton nachträglich einen Teil der Kosten zu decken. Der entsprechende Betrag wird jedoch bei der Berechnung neuer Bundesbeiträge nicht berücksichtigt. Wenn also die über den FRI bereitgestellten Mittel abnehmen, muss der Kanton einen noch grösseren Kostenüberschuss finanzieren.

Diese Forschungsgelder müssen jedoch als eine Investition in die Zukunft betrachtet werden, denn die Forschung ist, wie die Verfasser des Postulats erwähnen, eine langfristige Investition deren Return on Invest schwierig zu beziffern ist.

## 2.3. Gesetzliche Finanzierungsinstrumente

Bei der Ausarbeitung des HES-SO//FRG hat sich der Kanton Freiburg Finanzierungsinstrumente gegeben, um die aF&E an den Hochschulen zu fördern. Das oben erwähnte Gesetz sieht vor, dass Lehr- und Forschungspersonal für die Forschungstätigkeit zur Verfügung gestellt wird, um die aF&E an den Hochschulen zu fördern. Zudem sieht es vor, dass jede Freiburger Hochschule die Möglichkeit hat, über einen Forschungs- und Entwicklungsfonds zu verfügen.

### 2.3.1. Umsetzung von Artikel 55 HES-SO//FRG

Artikel 55 Abs. 2 HES-SO//FRG lautet wie folgt: «Für die aF&E wird mindestens ein Fünftel der Vollzeitäquivalente aller mit dieser Tätigkeit beauftragten Mitglieder des Lehrkörpers der Schulen eingesetzt.» Dieser Absatz drückt den Willen des Gesetzgebers aus, die aktuelle Situation zu beheben und zu gewährleisten, dass die Freiburger Hochschulen nicht nur innerhalb der HES-SO, sondern auch auf nationaler und internationaler Ebene wettbewerbsfähig bleiben. Der Staatsrat hat bisher sein Möglichstes getan, um die Ziele dieser Bestimmung mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu erfüllen. In der Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die HES-SO//FR (2013-DEE-7) wird jedoch auch Folgendes erwähnt: «Die verlangten neuen Arbeitsplätze werden gestaffelt eingeführt. Bei der Planung dieser Staffelung werden die verfügbaren finanziellen Mittel des Kantons berücksichtigt und die Prioritäten festgelegt. Auch die Bedürfnisse der anderen Bildungsbereiche müssen bei der Schaffung dieser Arbeitsplätze berücksichtigt werden.»

<sup>1</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht von INNOSQUARE, 2018, S. 101.

Aufgrund der Zunahme der Studierendenbestände mussten die finanziellen Ressourcen bisher vorrangig für die Unterrichtstätigkeit eingesetzt werden, so dass die Gewährung zusätzlicher VZÄ für die aF&E bisher begrenzt blieb. So konnten seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2015 erst im Staatsvoranschlag 2017 drei VZÄ für die aF&E vorsehen werden, und zwar 1,8 VZÄ für die HTA-FR und jeweils 0,4 VZÄ für die übrigen drei Freiburger Hochschulen. Für 2018 wurde ein VZÄ gewährt und im Budget 2019 ist ein weiteres VZÄ für die gesamte HES-SO//FR vorgesehen, um schrittweise den im Gesetz festgelegten Zielen näher zu kommen.<sup>1</sup>

Da es nötig wäre, Lehrpersonal im Umfang von etwa 15 VZÄ für die aF&E anzustellen, um die im Gesetz festgelegten Ziele zu erreichen, sind die Möglichkeiten des Lehrkörpers immer noch beschränkt, neue Mittel zu akquirieren und die Forschungstätigkeit der Hochschulen gewinnbringend zu verwerten. Die FH-Finanzierung hat sich jedoch derart entwickelt, dass dieses gesetzliche Ziel trotz der finanziellen Zugeständnisse des Staats bisher nur teilweise erreicht werden konnte. Diese Ziele erhöhen sich zudem mit der Zunahme der Studierenden- und Lehrpersonalbestände.

Wie bereits erwähnt, werden die VZÄ des Lehrkörpers, die für die aF&E bereitgestellt werden, bei der Berechnung der Bundessubventionen berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.2.1): Je weniger VZÄ für die aF&E gemeldet werden, desto weniger Bundessubventionen werden ausbezahlt. Deshalb muss darauf geachtet werden, dass die vom Kanton Freiburg verfolgten finanziellen Ziele nicht unfreiwillig einen Mangel an Bundessubventionen nach sich ziehen, auf die die Schulen angesichts ihres Tätigkeitsvolumens Anrecht hätten.

### 2.3.2. Die aF&E-Fonds der Hochschulen

Der Freiburger Gesetzgeber hat in Artikel 56 HES-SO//FRG die öffentlichen Beiträge an die aF&E festgelegt. In diesem Artikel wird den Hochschulen die Möglichkeit gegeben, über einen aF&E-Fonds zu verfügen, um namentlich einen Teil der Lancierungskosten von aF&E-Projekten zu finanzieren. Drei der vier Hochschulen, nämlich die HTA-FR, die HSW-FR und die HSA-FR verfügen über einen derartigen Fonds. Ein entsprechender Fonds wird künftig auch für die HfG-FR errichtet. Die folgende Tabelle zeigt die Beträge, die diesen Fonds seit 2015 gutgeschrieben und entnommen wurden, sowie ihren aktuellen Saldo.

Hochschule	Zufluss	Abfluss	heutiger Saldo
HTA-FR	CHF 483 139	CHF 778 000	CHF 271 562.85
HSW-FR	0	0	CHF 80 066.00
HfG-FR			kein aF&E-Fonds
HSA-FR	0	0	CHF 289 855.83

Tabelle 4: Zu- und Abflüsse 2015–2019 und aktueller Saldo der aF&E-Fonds der HTA-FR, HSW-FR und HSA-FR

Wie aus Artikel 56 Abs. 2 hervorgeht, erfolgt die Speisung dieser Fonds durch «einen Teil der allfälligen Ertragsüberschüsse aus den Aktivitäten der Schulen in den Bereichen aF&E sowie Dienstleistungen für Dritte» sowie durch Sponsoring und private Spenden zugunsten der aF&E gemäss Artikel 53 Abs. 1 Bst. c und d der interkantonalen HES-SO-Vereinbarung. Doch wie in den Kapiteln 2.2.2 und 2.3.1 dargelegt, erlauben es die von den Freiburger Hochschulen akquirierten Drittmittel bestenfalls, die Lohnkosten und Ausgaben in Verbindung mit den oben stehenden Aktivitäten zu decken. Sie reichen nicht aus, um einen Überschuss zu generieren, der es erlauben würde, die aF&E-Fonds zu speisen. Dadurch verlieren die Fonds praktisch ihren gesamten Nutzen als Finanzierungsinstrument der aF&E. In der Tat sind die aktuellen Regeln über die aF&E-Fonds derart streng, dass die Wahrscheinlichkeit einer Speisung begrenzt ist.

Bis jetzt haben diese Fonds hauptsächlich dazu gedient, das Aktienkapital zu finanzieren, wenn Unternehmen gegründet wurden, um die aF&E zu nutzen, sowie Aktiven in Verbindung mit der aF&E einzukaufen. Dem ist anzufügen, dass der Kostenüberschuss der HES-SO//FR auf den Jahresabschluss 2018 deutlich tiefer als budgetiert ausfiel, weshalb der Staatsrat die Rückstellung von 2,8 Millionen Franken erlaubt hat, die den aF&E-Fonds ausgeschüttet werden. Davon sind 2 Millionen Franken allerdings für den Einkauf der oben erwähnten Aktiven bestimmt.

### 2.3.3. Speisung der aF&E-Fonds der Hochschulen durch den Staat zur Finanzierung der aF&E von kantonaler Bedeutung

Artikel 53 Abs. 3 Bst. b der interkantonalen Vereinbarung der HES-SO erlaubt es den Kantone/Regionen, die Forschungstätigkeiten und anderen Aufgaben der Hochschulen in Zusammenhang mit der kantonalen Strategie direkt zu finanzieren. Folglich kann jeder Kanton selber entscheiden, ob er direkt in die Forschung seiner Hochschulen investieren will oder nicht. Das kantonale Gesetz sieht dies allerdings nicht vor. Eine Ergänzung von Artikel 56 HES-SO//FRG durch einen Verweis auf diese Bestimmung würde es dem Staat erlauben, die bestehenden Fonds für die Finanzierung von aF&E-Projekten von kantonaler Bedeutung zu speisen. Diese Gesetzesänderung stellt eine Alternative zur Schaffung des aF&E-Fonds dar, der mit dem Postulat vorgeschlagen wird.

<sup>1</sup> Davon gehen 0,4 an die HTA-FR und je 0,2 an die drei anderen Hochschulen.

Eine anfängliche Kapitalausstattung von 50 Millionen Franken ist jedoch ausgeschlossen angesichts der zahlreichen finanziellen Herausforderungen, mit denen der Kanton in den nächsten Jahren konfrontiert sein wird, und angesichts der zahlreichen finanziellen Zugeständnisse, die der Staat in den vergangenen Jahren den Hochschulen bereits gemacht hat. Doch im Rahmen des Abschlusses der Staatsrechnung könnte der Staatsrat im Falle eines positiven Rechnungsabschlusses beschliessen, den bestehenden Fonds einen bestimmten Teil des Überschusses als Rückstellung zu übertragen. Artikel 10a des Gesetzes über die Universität (UniG, SGF 431.0.1) sieht übrigens diese Möglichkeit bereits vor. Diese Mittel wären dazu bestimmt, Projekte zu finanzieren, die für den Kanton von direktem wirtschaftlichem, industriellem, sozialem, gesundheitlichem und kulturellem Interesse sind. Damit ein Teil dieser Mittel als wettbewerbliche Drittmittel gemäss den Anforderungen des SBFi anerkannt werden, sollten sie auf einem Leistungsauftrag basieren, die der Staat der HES-SO//FR erteilt. Die im Kapitel 2.1.1 erwähnten Reglemente sollten entsprechend angepasst werden.

Diese Vorgehensweise würde es erlauben, die Unterstützung der aF&E der vier Hochschulen auf lange Frist zu sichern, was dem Kanton, der HES-SO//FR und der Freiburger Wirtschaft einen Nutzen bringen würde, wie weiter unten dargelegt. Ausserdem würde dies zur Sichtbarkeit der HES-SO//FR beitragen und die Entwicklung von interdisziplinären Projekten fördern, an denen mehrere der vier Freiburger Hochschulen beteiligt sind.

Langfristig sollte es dies ermöglichen, dem SBFi einen grösseren Anteil an Lehrpersonal zu melden, das in der aF&E tätig ist, und somit dem Ziel nach Artikel 55 HES-SO//FRG näher zu kommen. Ausserdem könnte das SBFi einen grösseren Anteil der eingesetzten Mittel als Drittmittel anerkennen, wodurch die HES-SO//FR mehr Bundesbeiträge und auch mehr Drittmittel erhalten sollte.

### **3. Bedeutung der aF&E für die Wirtschaft und Vorteile eines direkten Beitrags**

#### **3.1. Leistungskraft der Hochschulen und wirtschaftliche Vorteile für den Kanton**

Die Forschungstätigkeiten der Freiburger Hochschulen ermöglichen es, das Wissen weiterzuentwickeln. Dieses Wissen wird über den Unterricht weitergereicht, wenn auch der eigentliche Auftrag der FH in deren Übertragung an die Gesellschaft liegt. Diese Tätigkeiten werden von einer «Push and Pull»-Strategie geleitet: Auf der Grundlagenforschung aufbauend können die Hochschulen einerseits im Rahmen der anwendungsorientierten Forschung Produkte oder Lösungen entwickeln, die den Unternehmen und Institutionen angeboten werden. Andererseits können sie auch auf die spezifischen Bedürfnisse der öffentlichen und privaten Part-

ner auf dem Gebiet der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung eingehen. Diese Strategie ermöglicht es, einen Forschungskreislauf in Gang zu halten.

Das Beispiel der Forschung an der HTA-FR zeigt, dass es möglich ist, eine positive Dynamik in Gang zu bringen: Die Verwendung von Eigenmitteln für die Akquisition von Forschungskompetenzen durch das wissenschaftliche Personal ist im Verlauf der Zeit unverändert geblieben, während sich der Zufluss von öffentlichen und privaten Drittmitteln im Rahmen von aF&E-Aufträgen oder von Forschungsprogrammen, die sich über mehrere Jahre erstrecken können, zwischen 2010 und 2018 praktisch verdoppelt hat. Im Jahr 2018 beispielsweise waren 8 Forschungsinstitute der HTA-FR im Rahmen von 24 Projekten tätig, die von KTI/Innosuisse finanziert wurden.<sup>1</sup> Die interdisziplinären Projekte weisen den stärksten Hebeleffekt auf die Bundesbeiträge auf. Darüber hinaus nehmen mehrere dieser Institute über das SLL an grenzüberschreitenden oder internationalen Projekten teil, dies im Rahmen der europäischen Programme wie H2020 oder Interreg.<sup>2</sup> Im Rahmen der aktuellen Projekte könnten auch die HSW-FR, die HSA-FR und die HfG-FR neben der HTA-FR, die bereits beteiligt ist, eine Zusammenarbeit mit den Plattformen auf dem blueFACTORY-Gelände aufbauen und mit Hilfe des aF&E-Fonds ihr Expertenwissen in ihren jeweiligen Fachgebieten einfließen lassen und einen Beitrag an die Entwicklung der kantonalen Innovationsplattformen leisten.

Folglich würde eine Speisung der aF&E-Fonds die bestehenden und künftigen Partnerschaften unterstützen und eine Hebelwirkung auf sie ausüben. Bei den Partnerschaften kann es sich um andere akademische Akteure, die verschiedenen Kompetenzzentren oder Cluster sowie andere wirtschaftliche und regionale Akteure handeln. Die über diese Mittel finanzierte Forschung würde es erlauben, die von den verschiedenen Dienststellen und Organen des Staats erteilten Aufträge effizient und wirtschaftlich zu erfüllen, dies gestützt auf den aktuellen oder künftigen gesetzlichen Rahmen nach dem Vorbild des Umsetzungsprogramms 2020–2023 zur neuen Regionalpolitik. Insbesondere würden diese Mittel die Durchführung von gemeinschaftlichen, multidisziplinären Projekten erleichtern, die den Zielen des Regierungsprogramms und Finanzplans für die Legislaturperiode 2017–2021 entsprechen, die eine Steigerung des regionalen Innovationspotenzials und namentlich die Gewährleistung von günstigen Voraussetzungen für die Entwicklung von digitalen Dienstleistungen zugunsten der ganzen Gesellschaft anstreben.

Eine Unterstützung gross angelegter Projekte würde zum Ansehen der an der HES-SO//FR betriebenen aF&E beitragen, wie dies beim SLL der Fall ist, und würde es erlauben,

<sup>1</sup> Quelle: Buchhaltung 2010–2018, HTA-FR

<sup>2</sup> Tätigkeitsbericht des SLL, 2018

auch die dort erteilte Lehre weiterzuentwickeln. Mit der Unterstützung der auf Technologietransfer spezialisierten Plattformen wie etwa TechTransfer sowie der Einrichtungen zur Förderung der Innovation und des Unternehmertums wie FriUp und Platinn könnte der Mehrwert dieser Projekte durch die Gründung von Start-ups, die Entwicklung von Netzwerken und die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor noch gesteigert werden.

### 3.2. Vorteile eines direkten Beitrags des Staats an die aF&E

Aufgrund der oben ausgeführten Darlegungen und um eine positive Dynamik anzustossen, ist eine ergänzende finanzielle Unterstützung der an den vier Hochschulen der HES-SO//FR betriebenen aF&E wünschenswert. Die Gründe werden im Folgenden nochmals zusammengefasst:

- a. Wie im Kapitel 2.2.2 «Drittmittel» dargelegt, würde ein direkter Beitrag des Kantons an die Hochschulen der HES-SO//FR es ermöglichen, mehr Mittel beim Bund, bei der HES-SO und bei privaten und institutionellen Partnern zu beschaffen. Der direkte Beitrag des Kantons wird die aF&E-Aktivität der Hochschulen ankurbeln und gleichzeitig ihre Fähigkeit zur Akquisition von Drittmitteln steigern. Mit Blick auf das Kapitel 2.3.1 «Umsetzung von Artikel 55 Abs. 2 HES-SO//FRG» wird es dieser Beitrag erlauben, schrittweise das Ziel zu erreichen, einen Fünftel der VZÄ aller mit dieser Tätigkeit beauftragten Mitglieder des Lehrkörpers der Schulen für die aF&E einzusetzen. Dies wird die Zahl der VZÄ erhöhen, die für aF&E eingesetzt werden, was die Position der HES-SO//FR bei der Verteilung der HES-SO-Beiträge aus dem Forschungs- und Impulsfonds verbessern wird und somit auch die Position der HES-SO für den Erhalt von Bundesbeiträgen an die aF&E.
- b. Mit Blick auf das Kapitel 2.3.3 würde eine direkte Speisung der aF&E-Fonds der Hochschulen der HES-SO//FR durch den Staat die Umsetzung von aF&E-Projekten mit direktem Nutzen für den Kanton ermöglichen, was den Hochschulen mehr Drittmittel für die aF&E bringen würde. Dies würde die HES-SO//FR innerhalb der HES-SO besser positionieren (aF&E-Grundbeitrag der HES-SO aus dem FRI). Der Kanton kann die HES-SO//FR direkt mit Forschungsaktivitäten beauftragen, die in Verbindung mit dem Kanton stehen und für seine Organisation und seine Positionierung auf nationaler Ebene von Bedeutung sind.
- c. Wie im Kapitel 3.1.1 dargelegt, wird ein direkter Beitrag des Kantons an die HES-SO//FR das Hauptziel der aF&E der Hochschulen stärken, nämlich den Technologietransfer zu gewährleisten, das heisst den Unternehmen und Institutionen unseres Kantons zu ermöglichen, die technologischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse

anzuwenden. In diesem Bereich konnten bereits erste Fortschritte erzielt werden.

- d. Dieser Beitrag würde den Freiburger Hochschulen die Möglichkeit geben, ihre Forschungstätigkeit dauerhaft auszubauen. Er würde es ihnen auch ermöglichen, ihre Strategie aufzuzeigen, Leitlinien zu definieren sowie gemeinsame und interdisziplinäre Ansätze zu finden, die zu einem regelrechten kantonalen aF&E-Konzept führen, das es erlaubt, Projekte zu fördern, die den spezifischen Bedürfnissen des Kantons entsprechen, wie im Regierungsprogramm 2017–2020 erwähnt wird. Der spezifische Mittelbedarf würde in den kantonalen Absichtsplan für den Zeitraum 2021–2023 aufgenommen werden.<sup>1</sup>

Die aktive Teilnahme der HES-SO//FR an einer intelligenten Spezialisierungsstrategie des Kantons ist unerlässlich, um die im Regierungsprogramm formulierten Ziele direkt oder indirekt zu erreichen: Die Modernisierung eines Kantons, der innovativ und wettbewerbsfähig sein will, geht nicht ohne Beitrag der Hochschulen. Der Staatsrat ist der Meinung, dass der aF&E-Bereich der Hochschulen auf einer soliden Basis stehen muss, damit diese Erwartungen erfüllt werden können.

## 4. Schluss

Der Staatsrat ist bereit, auf den Antrag der Verfasser des Postulats einzugehen und den kantonalen Mechanismus für die aF&E-Förderung anzupassen. Schliesslich ist dies eine Aufgabe, die sich auf die Bundesgesetzgebung abstützt, so dass die Trägerkantone der FH ihre eigene Finanzierungsmethode aufstellen müssen. Der Freiburger Gesetzgeber hat diesbezüglich im Jahr 2014 mit der Verabschiedung des HES-SO//FRG seinen Willen zum Ausdruck gebracht, die aF&E der Freiburger FH über öffentliche Mittel zu finanzieren. Somit ist die Finanzierung der Forschungstätigkeit der Hochschulen hauptsächlich als eine Investition zu betrachten.

Das aktuelle Finanzierungsmodell der Grundausbildung an der HES-SO benachteiligt die Kantone, die wie Freiburg mit stark zunehmenden Studierendenbeständen konfrontiert sind. So hat der Staat in den jüngsten Jahren zusätzliche Mittel in der Höhe von knapp 10 Millionen Franken aufgewendet, um das reibungslose Funktionieren der HES-SO//FR zu gewährleisten. Dies stellt klar ein bedeutendes Hindernis für die Zuteilung von zusätzlichen Mitteln für die aF&E dar.

Das aF&E-Finanzierungsmodell der HES-SO basiert nach wie vor auf dem Grundsatz der Selbstfinanzierung. Heute werden die Einnahmen der Hochschulen aus ihrer aF&E-Tätigkeit fast ausschliesslich zur Finanzierung der VZÄ aufge-

<sup>1</sup> Vgl. Art. 14, 15, 19, 22 und 33 HES-SO//FRG.

wendet, die in der aF&E tätig sind, und reichen nicht aus, um die gesamten anderen Kosten in Verbindung mit der Lancierung und Durchführung von Projekten zu decken. Es besteht also nicht die Möglichkeit, einen Gewinn zu erzielen, um die Fonds der Hochschulen für künftige Entwicklungen zu speisen. Im Bereich der aF&E verursacht ein fehlendes finanzielles Engagement jedoch einen Wettbewerbsnachteil bei der Akquisition von Drittmitteln und auch bei der Aufteilung der Subventionen des Bundes und der HES-SO. Eine verstärkte Unterstützung durch den Kanton wird dank ihrer Hebelwirkung langfristig die Position der HES-SO//FR innerhalb der HES-SO und gegenüber dem Bund verbessern.

Der Staatsrat zieht es jedoch vor, die bestehenden Instrumente zu nutzen. Deshalb schlägt er anstelle der Schaffung eines neuen Fonds eine Lösung vor, die sich am Vorbild der Universität Freiburg orientiert:

1. Bei Abschluss der Staatsrechnung wird der HES-SO//FR je nach dem Ergebnis erlaubt, Rückstellungen zu machen und ihre aF&E-Fonds zu speisen;
2. Zu diesem Zweck werden das HES-SO//FRG und die Finanz- und Fondsverwaltungsreglemente der HES-SO//FR angepasst, damit sie es der HES-SO//FR ermöglichen, ihre aF&E-Fonds zu speisen.<sup>1</sup>

Gestützt auf die im Bericht aufgeführten Darlegungen, hält der Staatsrat eine derartige Lösung für geeignet, um die Finanzierung der Forschung an den kantonalen Hochschulen klar und effizient zu gestalten. Mit diesem Bericht zeigt der Staatsrat seinen Willen, einen gezielten Beitrag an die Entwicklung der aF&E an den Hochschulen des Kantons zu leisten, wie dies mit dem Postulat gewünscht wird und in der kantonalen Gesetzgebung vorgesehen ist. Die vorgeschlagene Lösung stellt eine nachhaltige Antwort des Staats auf die Frage der Finanzierung des aF&E-Auftrags der HES-SO//FR dar.

---

<sup>1</sup> Insbesondere Artikel 56 HES-SO//FRG, Artikel 9 des Reglements über die Finanzverwaltung und die Rechnungslegungsstandards der HES-SO//FR und Artikel 4 des internen Reglements über die aF&E-Fonds der einzelnen Hochschulen der HES-SO//FR.



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

**Auftrag** Savary-Moser Nadia / de Weck Antoinette / Dietrich Laurent /  
Meyer Loetscher Anne / Demierre Philippe / Thalmann-Bolz Katharina /  
Mauron Pierre / Senti Julia / Rey Benoît / Schneuwly André

**2019-GC-91**

### **Einführung einer Statistik zu LGBTI+-feindlichen Angriffen**

#### **I. Zusammenfassung des Auftrags**

Mit einem am 4. Juni 2019 eingereichten Auftrag ersuchen die Grossrätinnen und Grossräte Savary-Moser Nadia, de Weck Antoinette, Dietrich Laurent, Meyer Loetscher Anne, Demierre Philippe, Thalmann-Bolz Katharina, Mauron Pierre, Senti Julia, Rey Benoît, Schneuwly André und 8 Mitunterzeichnende den Staatsrat einerseits darum, die heutige Praxis der Polizei dahingehend zu ändern, dass LGBTI+-feindliche Angriffe im Kanton Freiburg erfasst werden. Insbesondere fordern sie, dass die Polizei homophobe Gewaltakte zusammen mit dem Motiv und dem Ort des Angriffs abspeichert. Die Daten sollen anschliessend in einem Bericht analysiert oder einer darauf spezialisierten Beobachtungsstelle zur Verfügung gestellt werden.

Andererseits wünschen sich die Auftraggebenden, dass der Kantonspolizei, den Gemeindepolizeien und den Gerichtsbehörden eine Grundausbildung sowie Weiterbildungen zum Umgang mit LGBTI+-feindlichen Angriffen angeboten werden.

Die obgenannten Grossrätinnen und Grossräte begründen ihren Auftrag damit, dass LGBTI+-Menschen weiterhin häufig ungleich behandelt, in ihrer Würde angegriffen und Opfer von Gewalt werden. Diese Situation schade der ganzen Gesellschaft und die Diskriminierung verursache hohe Kosten. Den Grossrätinnen und Grossräten zufolge erlauben nur konkrete Zahlen, welche die Polizei in ihrer täglichen Arbeit erhebt, realistische Schlüsse zu dieser Form von Gewalt im Kanton Freiburg.

Laut den Grossrätinnen und Grossräten muss der Kanton zeigen, dass er LGBTI+-Feindlichkeit bekämpfen will, indem er sich gegen jegliche Diskriminierung einsetzt und alles tut, damit LGBTI+-Menschen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht wirklich gleich behandelt werden.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

##### **1. Einleitung**

Der Staatsrat ist sich der Diskriminierung von LGBTI+-Menschen vollauf bewusst und verurteilt diese vehement. Er ist im Übrigen der Ansicht, dass es notwendig ist, die Bemühungen im Kampf gegen LGBTI+-Feindlichkeit weiter zu verstärken. Deshalb unterstützt der Staatsrat auf allen Verwaltungsebenen die Initiativen, mit denen die Gleichbehandlung garantiert und jede Form der Diskriminierung verhindert werden soll.

Mit dem Auftrag wird der Staat aufgefordert, auf zwei sehr spezifischen Ebenen zu handeln. Einerseits durch die statistische Erfassung von LGBTI+-feindlichen Gewaltakten, mit der die Handlungsausrichtung des Staates in diesem Bereich vereinfacht werden soll, und andererseits durch die Einführung von spezifischen Aus- und Weiterbildungen für die Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei, der Gemeindepolizeien und der Gerichtsbehörden.

Diese zwei klar zu unterscheidenden Ebenen des Auftrags führen dazu, dass der Staatsrat den Grossen Rat unter Berufung auf die Artikel 74 Abs. 2 und 80 Abs. 1 des Grossratsgesetzes (GRG) dazu auffordert, den Auftrag aufzuteilen.

## **2. Statistik**

Im Juni 2017 veröffentlichte das Bundesamt für Statistik (BFS) die Ergebnisse aus der Vernehmlassung der Kantone zu Hassverbrechen, in der namentlich die Frage untersucht wurde, ob diese Art von Verbrechen in die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik (PKS) aufgenommen werden sollte. Die Kantone sprachen sich mehrheitlich dagegen aus, was verschiedene Gründe hatte.

Zunächst gestaltet sich die sichere Erkennung eines Hassverbrechens von vornherein schwierig, weil es nicht einfach ist, den Sachverhalt ausführlich genug zu erheben, ohne dass dies für die betroffenen Behörden einen unverhältnismässigen Aufwand bedeutet. Weiter ist festzuhalten, dass dieser Delikttyp, für den es im Schweizerischen Strafgesetzbuch keine eigene strafrechtliche Qualifikation gibt, von einer grossenteils subjektiven Beurteilung abhängt, was die statistische Auswertung verfälschen kann. Zudem wurde das Sammeln von besonders schützenswerten Personendaten wie der sexuellen Orientierung mit Blick auf die Datenverarbeitung und den Datenschutz als nicht zielführend beurteilt. Schliesslich wurde die Meinung vertreten, dass die übrigen, in der PKS enthaltenen statistischen Daten und die bestehenden strafrechtlichen Bestimmungen ausreichen, um Hassverbrechen statistisch abzubilden. Das BFS verzichtete deshalb darauf, das Motiv Hassverbrechen in den PKS-Variablen zu erfassen.

Die Situation scheint sich seither nicht wesentlich verändert zu haben, und der Staatsrat bezweifelt deshalb, dass das Sammeln statistischer Daten, die überdies auf den Kanton Freiburg beschränkt wären, ein wirksames Mittel für die Bekämpfung von Hassverbrechen wäre. Das Sammeln dieser Art von statistischen Daten würde in erster Linie ein systematisches Eindringen in die Privatsphäre der Opfer erfordern, was aus Sicht des Schutzes der Privatsphäre fragwürdig ist. Man müsste sich dies so vorstellen, dass die Polizeibeamtinnen und -beamten bei der Aufnahme eines Strafantrags wegen eines Angriffs das Opfer jedes Mal nach seiner sexuellen Orientierung fragen müssten, was sowohl für das Opfer selbst wie auch für die Polizeibeamtinnen und -beamten zumindest unangenehm wäre. Zweitens ist es aufgrund der subjektiven Einordnung und der Sachverhalte, die der Polizei (nicht) mitgeteilt werden, schwierig, bei der Erfassung eine ausreichende Qualität zu garantieren. Es ist wichtig, sich darüber klar zu werden, dass der Sachverhalt bei Angriffen nicht immer von Anfang an klar ist und dass die Art und die Gründe des Angriffs nicht immer genau bekannt sind.

Der Staatsrat ist deshalb überzeugt, dass die Einführung eines spezifischen Tatbestands für Hassverbrechen in das Schweizerische Strafgesetzbuch im Kampf gegen diese Verbrechen ein probateres Mittel wäre. Der Tatbestand liesse sich zudem auch bei anderen Beweggründen als der LGBTI+-Feindlichkeit anwenden, allenfalls analog zu den Motiven, die in Artikel 261<sup>bis</sup> StGB zu Diskriminierung und Aufruf zu Hass aufgeführt sind, den die Bundesversammlung im Übrigen im Dezember 2018 mit dem Kriterium der sexuellen Orientierung ergänzt hat (über diese Änderung

steht infolge eines Referendums noch eine Volksabstimmung bevor). In diesem Fall wäre eine Statistik zu LGBTI+-feindlichen Angriffen sinnvoll, denn sie würde auf einer spezifischen strafbaren Handlung basieren, die in einem statistisch ausreichenden Umfang vorkommt und durch die konstitutiven Merkmale der Straftat definiert ist.

Was diesen Punkt der Schaffung einer Statistik zu LGBTI+-feindlichen Angriffen angeht, empfiehlt der Staatsrat den Grossrätinnen und Grossräten, den Auftrag abzulehnen.

### **3. Aus- und Weiterbildung**

Auf die zweite, von den Auftraggebenden vorgeschlagene Massnahme betreffend die Aus- und Weiterbildung der Polizeibeamtinnen und -beamten tritt der Staatsrat ein und schlägt drei konkrete Massnahmen in Form einer direkten Folge für den Auftrag vor:

1. Bezeichnung einer Offizierin oder eines Offiziers der Kantonspolizei, die oder der für LGBTI+-Fragen zuständig und für alle Akteure der öffentlichen Sicherheit und der Strafverfolgungskette Ansprechperson ist.
2. Einführung eines spezifischen Moduls zu Personen, die Opfer von LGBTI+-feindlichen Angriffen sind. Das Modul wäre in die Aus- und Weiterbildungen zur Betreuung von Opfern, insbesondere solchen in Notlagen, zu integrieren. So wären Beamtinnen und Beamten gerüstet für Einsätze in Situationen, bei denen Gewalt gegen Mitglieder der LGBTI+-Community gerichtet wird. Das Modul könnte auf Wunsch und im Rahmen der Zuständigkeiten auch auf die Gemeindepolizeien ausgeweitet werden.
3. Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen bürgernaher Polizei und Organisationen, welche die LGBTI+-Community vertreten. Mit einer solchen Zusammenarbeit könnten einerseits die Sektoren und Phänomene, in denen LGBTI+-feindliche Handlungen zu Tage treten, zeitlich und räumlich genauer festgemacht und andererseits die polizeiliche und gerichtliche Antwort darauf besser gesteuert werden.

### **4. Fazit**

Für den Staatsrat besteht kein Zweifel, dass im Kampf gegen LGBTI+-feindliche Gewalt und Diskriminierung verstärkt Massnahmen ergriffen werden müssen und dass die Strafverfolgungsbehörden in diesem Kontext grösstmögliche Strenge walten lassen sollten. Solange jedoch keine spezifische Strafnorm existiert, ist das Sammeln statistischer Daten nicht angebracht, erst Recht nicht wenn dies auf den Kanton Freiburg beschränkt bleibt. Die Behörden beobachten das Problem bereits aufmerksam und der Aufwand, den diese Massnahme für die Polizei bedeuten würde, wäre unverhältnismässig angesichts der ernsten Zweifel an ihrer Wirksamkeit im Kampf gegen die LGBTI+-feindliche Kriminalität.

Folglich lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein:

- > den Auftrag aufzuteilen;
- > den Teil betreffend die Einführung einer Statistik zu LGBTI+-feindlichen Angriffen abzulehnen;
- > den Teil betreffend die Aus- und Weiterbildung und die operative Massnahme zur Erweiterung der Bürgernähe der Kantonspolizei anzunehmen;

Spricht sich der Grosse Rat gegen die Aufteilung aus, so empfiehlt der Staatsrat, den Auftrag abzulehnen.

*5. November 2019*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

**Mandat** Savary-Moser Nadia / de Weck Antoinette / Dietrich Laurent / Meyer Loetscher Anne / Demierre Philippe / Thalmann-Bolz Katharina / Mauron Pierre / Senti Julia / Rey Benoît / Schneuwly André

**2019-GC-91**

### **Création de statistiques en matière d'agressions LGBTI+phobes**

#### **I. Résumé du mandat**

Par mandat déposé le 4 juin 2019, les député-e-s Savary-Moser Nadia, de Weck Antoinette, Dietrich Laurent, Meyer Loetscher Anne, Demierre Philippe, Thalmann-Bolz Katharina, Mauron Pierre, Senti Julia, Rey Benoît, Schneuwly André et 8 cosignataires demandent d'une part au Conseil d'Etat de modifier la pratique actuelle de la police afin que les agressions à caractère LGBTI+phobe soient répertoriées dans le canton. Ils demandent en particulier l'enregistrement, par la police, des actes de violence homophobe, incluant le motif et le lieu de l'agression. Ces données devant être analysées dans un rapport ou rendues accessibles à un observatoire de ces violences.

D'autre part, les mandant-e-s demandent qu'une formation de base et des formations continues sur la gestion des agressions à caractère LGBTI+phobe soient proposées à la Police cantonale, aux polices communales et au pouvoir judiciaire.

A l'appui de leur mandat, les député-e-s précédemment mentionné-e-s soutiennent que la population LGBTI+ est encore souvent victime de traitement inégal, de violence et d'atteinte à sa dignité. Cette situation est préjudiciable pour l'ensemble de notre société et les dommages engendrés par la discrimination coûtent cher. Selon les député-e-s, seuls des chiffres concrets, produits par le quotidien de la police, pourraient permettre de tirer des conclusions réalistes sur l'état de ce type de violence à Fribourg.

Selon les député-e-s, il est nécessaire que le canton montre sa volonté de lutter contre les LGBTI+phobies en s'attaquant à toutes formes de discriminations et en mettant tout en œuvre afin que les personnes LGBTI+ puissent véritablement accéder à l'égalité en matière de droits ainsi que dans les faits.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1. Introduction**

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient des discriminations rencontrées par la population LGBTI+ et les condamne fermement. Il considère en outre qu'il est nécessaire d'accroître encore les efforts afin de lutter contre les LGBTI+phobies. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat ne peut que soutenir les initiatives, à tous les niveaux d'autorité du canton, visant à garantir l'égalité et à prévenir toute forme de discrimination.

Le mandat invite l'Etat à œuvrer sur deux plans bien distincts. Celui de l'appréhension statistique des actes de violence LGBTI+phobes, censée faciliter l'orientation de l'action de l'Etat dans ce domaine, et celui de la mise sur pied d'une formation de base et de formations continues spécifiques à l'intention des agent-e-s de la Police cantonale, des polices communales et du pouvoir judiciaire.

Ces deux plans bien distincts du mandat incitent le Conseil d'Etat, se fondant sur les articles 74 al. 2 et 80 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), à demander le fractionnement du postulat.

## **2. Statistiques**

En juin 2017, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a publié le résultat de la consultation des cantons sur les « crimes de haine », qui s'interrogeait notamment sur l'opportunité d'inclure ce type de crimes dans la statistique policière de la criminalité (ci-après : SPC). L'avis des cantons sur cette question a été majoritairement négative, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'identification certaine d'un « crime de haine » paraissait de prime abord difficile en raison du fait qu'il est ardu d'obtenir un état de fait suffisamment développé, sans impliquer un travail disproportionné pour les autorités concernées. Il faut en outre relever que ce type d'infraction, qui ne bénéficie pas d'une qualification pénale spécifique dans le code pénal suisse, est entourée d'une grande part de subjectivité, laquelle peut fausser l'appréciation statistique. De plus, la collecte de données personnelles sensibles telles que l'orientations sexuelle ne semblait alors pas opportune en regard du traitement des données et de leur protection. Finalement, les autres données statistiques contenues dans la SPC et les dispositions pénales existantes étaient alors jugées suffisantes pour donner une image statistique relative aux « crimes de haine ». L'OFS a donc renoncé à ajouter le mobile des « crimes de haine » au nombre de variables saisies dans la SPC.

La situation ne semble pas avoir fondamentalement changé depuis et le Conseil d'Etat doute par conséquent que la collecte de données statistiques, qui plus est limitée au canton de Fribourg, soit un moyen efficace de lutter contre les « crimes de haine ». Une telle récolte de données statistiques nécessiterait premièrement une intrusion systématique dans la sphère privée des victimes, ce qui paraît discutable du point de vue du respect de la sphère privée. Il faudrait ainsi imaginer que pour chaque dépôt de plainte relative à une agression, l'agent-e de police enregistrant la plainte demande à la victime quelle est son orientation sexuelle, ce qui apparaît pour le moins inconfortable, tant pour la victime que pour l'agent-e de police. Deuxièmement, il paraît difficile de garantir une qualité suffisante de saisie, au regard de la subjectivité d'appréciation et aux faits qui peuvent être (ou ne pas être) portés à la connaissance de la police. Il est important de se rendre compte que dans les cas d'agression, les faits ne sont pas toujours clairs d'emblée et que la nature et les raisons de l'agression n'apparaissent pas toujours de manière précise.

Ainsi, le Conseil d'Etat est convaincu qu'une meilleure approche pour lutter contre ces délits odieux consisterait plutôt à introduire, dans le code pénal suisse, une infraction spécifique se rapportant au crime de haine, laquelle infraction pourrait également s'appliquer à d'autres mobiles que la LGBTI+phobie, éventuellement par analogie aux mobiles inscrits à l'article 261<sup>bis</sup> CP sur la discrimination et l'incitation à la haine, que l'Assemblée fédérale a d'ailleurs complété en décembre 2018 par le motif de l'orientation sexuelle (modification soumise à votation populaire à la suite d'un référendum). A cet égard, une statistique relative aux agressions LGBTI+phobes serait alors pertinente, car fondée sur une infraction pénale spécifique, dans une ampleur statistique suffisante et définie par les éléments constitutifs de l'infraction.

Sur ce point de la création de statistiques en matière d'agressions LGBTI+phobes, le Conseil d'Etat recommande aux député-e-s du Grand Conseil de rejeter le mandat.

### **3. Formation**

S'agissant de l'autre mesure préconisée par les mandant-e-s concernant la formation des agent-e-s de police, le Conseil d'Etat entre en matière et propose trois mesures concrètes sous la forme d'une suite directe au mandat :

1. Désignation d'un-e officier-ère de la Police cantonale chargé-e des questions LGBTI+ et fonctionnant comme référent-e pour les autres acteurs de la sécurité publique et de la chaîne de poursuite pénale.
2. Création d'un module spécifique de formation consacré aux personnes victimes de violences LGBTI+phobes. Ce module devra être intégré dans les formations liées à la prise en charge des victimes, notamment lors de situations de détresse. Cela permettra ainsi aux agent-e-s d'être prêt-e-s à intervenir dans des situations de violences dirigées contre des membres de la communauté LGBTI+. Cette formation pourrait être étendue aux polices communales à leur demande et dans le cadre de leurs prérogatives.
3. Intensification de la collaboration entre la Police de proximité et les associations représentatives de la communauté LGBTI+. Une telle collaboration permettra d'une part de diagnostiquer plus précisément dans le temps et l'espace les secteurs et les phénomènes où se cristallisent des actes LGBT+phobes, d'autre part de guider plus efficacement la réponse policière et judiciaire.

### **4. Conclusion**

Le Conseil d'Etat est d'avis que des mesures doivent indubitablement être prises afin de renforcer la lutte contre les violences et discriminations LGBTI+phobes, et que la plus grande fermeté doit accompagner les autorités de poursuite pénale dans ce contexte. Cependant, en l'absence de norme pénale spécifique, la collecte de statistiques n'est pas une mesure opportune, a fortiori si elle est limitée au canton de Fribourg. L'attention des autorités est en effet déjà portée sur ce problème et la charge de travail que cette mesure imposerait à la police serait disproportionnée, compte tenu des sérieux doutes pesant sur son efficacité en terme de lutte contre la criminalité LGBTI+phobe.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner le mandat ;
- > rejeter le volet portant sur la création de statistiques en matière d'agressions LGBTI+phobes ;
- > accepter le volet portant sur la formation et la démarche opérationnelle de proximité de la Police cantonale ;

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le mandat.

*5 novembre 2019*



## Message 2019-DICS-52

24 septembre 2019

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif au financement du SICHH en tant que centre de compétences technologiques

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet d'un décret relatif au financement de la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH SA) en tant que centre de compétences technologiques.

Ce message comprend les chapitres suivants:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Historique</b>	<b>1</b>
<b>3. Centres de compétences technologiques</b>	<b>2</b>
<b>4. Candidature du SICHH</b>	<b>2</b>
<b>5. Swiss Smart Diagnostics</b>	<b>3</b>
<b>6. Financement demandé</b>	<b>3</b>
<b>7. Conclusions</b>	<b>4</b>

#### 1. Introduction

Fort de son infrastructure de pointe, des compétences et du positionnement développés depuis le début de son activité, la société anonyme SICHH SA ambitionne à devenir le sixième centre de compétences technologiques subventionné par la Confédération, ceci par le biais d'une division industrielle dédiée au diagnostic, Swiss Smart Diagnostics (SSD). Il s'agit d'un domaine particulièrement prometteur et stratégique à l'heure de l'avènement de la médecine personnalisée et de l'impact diagnostique dans le cadre du développement de nouvelles thérapies.

Le 29 juin 2019, le SICHH a ainsi déposé auprès du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) le dossier de demande de contributions pour des établissements de recherche d'importance nationale pour les années 2021 à 2024, ceci en tant que centre de compétences technologiques.

Pour prétendre aux subventions fédérales dans ce cadre, plusieurs critères doivent être remplis. Entre autres, le subventionnement de la Confédération n'entre en ligne de compte que si l'institution candidate dispose d'un financement assuré, ce subventionnement intervenant en complément des autres ressources. Pour le SICHH, il s'agit, d'une part, de

signer des contrats de collaboration avec des entreprises pour qu'elles établissent des antennes R&D en son sein et utilisent ses services. D'autre part, un support financier sur la base annuelle est attendu de la part du canton. Le Conseil d'Etat a assuré le SICHH de son soutien sous réserve d'une décision du Grand Conseil. Le présent projet de décret est soumis au Parlement à cette fin.

#### 2. Historique

La société anonyme SICHH SA a été présentée au Grand Conseil la première fois au printemps 2014 (Message 2014-DICS-32) conjointement au rapport concernant le financement de toutes les plateformes technologiques sur le site blue-Factory (2014-DEE-23) et au message relatif au projet Smart Living Building et à la création de l'antenne fribourgeoise de l'EPFL (2014-DEE-22). Ce premier message explique la genèse du SICHH, ses objectifs, sa structure et le financement prévu. Il s'agissait de créer «un centre de compétences mettant à disposition des équipements de pointe et des spécialistes hautement qualifiés aux cliniciens, entreprises et chercheurs». La possibilité de mettre en place un centre de compétence technologique d'importance fédérale a également été prise en compte dans le cadre de l'établissement de

sa structure juridique (SA à but non-lucratif). Selon le business plan, élaboré avec le concours de plusieurs experts, le centre devait devenir autoporteur et dégager un bénéfice à partir de la septième année d'activité. L'Etat a été sollicité pour un soutien initial sous la forme d'un prêt de 3 millions de francs et d'un cautionnement auprès d'un établissement bancaire pour un montant maximal de 9 millions de francs. Le 15 mai 2014, le Grand Conseil a adopté le décret à l'unanimité moins une abstention (ROF 2014-047).

Les modalités de l'aide financière ainsi octroyée en 2014 ont dû être modifiées en 2017 afin d'éviter que la société SICHH SA ne se retrouve en une situation de surendettement au sens légal. Par le Message 2017-DICS-48, le Grand Conseil a été saisi de la demande portant sur une reprise progressive de la dette bancaire par l'Etat. Comme exposé dans le message, les objectifs restaient inchangés et les mesures proposées devaient permettre au Conseil d'Etat de remplacer le cautionnement par un prêt direct de la part de l'Etat, prêt dont la totalité serait postposée. Le décalage entre le business plan initial et la planification financière 2017 a été expliqué par le retard pris par le lancement des activités du SICHH, suite au délai de la mise à disposition des locaux, plusieurs fois prolongé. L'estimation initiale de la progression du chiffre d'affaires était également beaucoup trop optimiste et ne tenait pas compte du temps nécessaire à s'établir et se faire connaître. Sur la base de l'analyse opérée par le Conseil d'administration, les perspectives de développement paraissaient bonnes et il semblait possible d'envisager à terme un autofinancement de la société, ceci dans le cadre du soutien étatique dont le montant total de 12 millions de francs devait rester inchangé. En même temps, tant le Conseil d'administration que le Conseil d'Etat s'engageaient à assurer un suivi régulier du développement du chiffre d'affaires et des dépenses de la société. Les nouvelles conditions de soutien étatique ont été entérinées par le décret du Grand Conseil du 12 décembre 2017.

En vertu de ce dernier, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil le rapport du 24 juin 2019 concernant la situation financière de la société SICHH SA au 31 décembre 2018 (2019-DICS-34). A part des informations sur les résultats annuels 2018, ce rapport présente les prévisions quant aux résultats et aux besoins de financement pour 2019. Il en résulte que le montant total du soutien de l'Etat de 12 millions de francs devrait être épuisé à la fin 2019 et qu'un financement supplémentaire s'avère nécessaire pour assurer le fonctionnement du SICHH au-delà de cette date et surtout pour lui permettre de se positionner comme un centre de compétences technologiques.

### **3. Centres de compétences technologiques**

En vertu de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI), le Conseil fédéral peut allouer des contributions aux établissements de recherche d'importance nationale (art. 15). Trois catégories de tels établissements sont prévues: (1) infrastructures de recherche à but non lucratif établies en dehors des hautes écoles ou associées à des hautes écoles, (2) institutions de recherche à but non lucratif établies en dehors des hautes écoles ou associées à des hautes écoles et (3) centres de compétences technologiques collaborant avec des hautes écoles et des entreprises sur une base non lucrative. Pour bénéficier de contributions fédérales, les établissements de recherche doivent accomplir des tâches d'importance nationale qu'il n'est pas judicieux de faire réaliser par des hautes écoles ou d'autres institutions existantes du domaine des hautes écoles. Parmi ces établissements, les centres de compétences technologiques ont une fonction distincte: il s'agit d'institutions juridiquement autonomes qui font le lien, dans un domaine spécifique, entre la recherche effectuée au sein des hautes écoles et le secteur privé afin d'optimiser le transfert de savoir et de technologie. Ils opèrent sur la base du partenariat public-privé et doivent bénéficier du soutien des collectivités publiques et des entreprises, ce dernier étant également pris en compte dans le calcul de la contribution fédérale. Celle-ci est attribuée pour une période de quatre ans, en fonction des crédits alloués dans le cadre du message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation.

Durant la période en cours, 2017–2020, cinq centres de compétences technologiques bénéficient des subventions fédérales. Il s'agit de: Balgrist Campus AG, à Zurich; Fondation Campus Biotech, CBG, à Genève; Centre suisse d'électronique et de microtechnique CSEM, à Neuchâtel; Inspire AG für mechatronische Produktionssysteme und Fertigungstechnik, à Zurich et de sitem-insel, à Berne. Chacun de ces centres déploie ses activités dans un domaine spécifique.

La prochaine période de subventionnement s'étend sur les années 2021 à 2024 et des demandes y relatives ont dû être déposées auprès du SEFRI jusqu'au 30 juin 2019. L'examen des demandes se poursuivra pendant plus d'une année, les décisions devant tomber à la fin de l'année 2020.

### **4. Candidature du SICHH**

Le SICHH a déposé, le 29 juin 2019, le dossier de candidature pour obtenir les contributions fédérales 2021–2024 au titre de centre de compétences technologiques. Ses buts, son positionnement, ses objectifs et son statut légal correspondent en effet parfaitement aux caractéristiques requises pour un tel centre, telles qu'annoncées dans le message du 9 novembre 2011 relatif à la révision totale de la LERI. L'activité du SICHH consiste à nouer des collaborations entre les hautes écoles et les entreprises, en valorisant les résultats de

la recherche académique et en renforçant la capacité d'innovation des entreprises. Ce but a été à l'origine de la création de la société et fut formulé dans les termes suivants dans le message du Conseil d'Etat du 11 mars 2014 (2014-DICS-32): *«L'innovation est un processus complexe, qui se doit pluridisciplinaire et qui nécessite une structure technologique de pointe couplée à des compétences hautement spécialisées. De par sa nature, la SICHH SA se profile comme un catalyseur de ce processus. Sous la forme d'un partenariat public-privé, le SICHH mettra ses compétences et équipements de pointe à disposition des cliniciens, des chercheurs et des entreprises actives dans les domaines des technologies médicales, de la biotechnologie et des sciences de la santé, dans le but de développer des produits innovants et de faciliter le transfert de technologie.»*

Dès le début de son existence, le SICHH s'emploie à établir un large réseau de partenariats au niveau national, tant avec les hautes écoles et autres établissements de recherche (neuf partenaires actuellement) qu'avec les entreprises (six partenaires) actives dans le domaine de la santé humaine. Les équipements de pointe et les compétences scientifiques et de conduite de projets qu'il met à disposition des uns et des autres visent à apporter une valeur ajoutée aux collaborations par une approche intégrative, faisant appel à de multiples sources de connaissances, et à combler l'intervalle qui sépare la recherche académique de ses applications.

## 5. Swiss Smart Diagnostics

Dans cet esprit et sur la base des compétences et expériences acquises dans le domaine du diagnostic, le SICHH axe son positionnement en tant que centre de compétences technologiques sur ce domaine et autour d'une division industrielle appelée Swiss Smart Diagnostics (SSD). Dans le cadre de celle-ci, des moyennes et grandes entreprises actives dans le diagnostic établiront au sein du SICHH une entité R&D propre leur permettant tant de profiter des ressources et des compétences du centre que de garder le contrôle sur les projets et la propriété intellectuelle. Durant une période de quatre ans renouvelable, elles financeront un-e chef-fe de projet dédié-e ainsi que les prestations fournies par le SICHH. 15 entreprises ont signé des lettres d'intention annonçant leur intérêt pour cette division industrielle (état de juillet 2019).

Il est important de souligner que, même si chaque entreprise disposera de son unité propre au sein du SSD, ce dernier est basé sur l'ensemble des activités du SICHH qui fonctionne de manière intégrative. Ainsi, la division industrielle profitera du savoir acquis par le SICHH dans le cadre de ses différents projets R&D, programmes d'innovation et prestations de service, mais aussi du réseau de partenaires du centre. Le programme d'innovation SIM (Swiss Innovation Maker) y apportera des synergies particulièrement importantes. SIM s'adresse aux chercheurs et chercheuses des hautes écoles qui souhaitent développer et transférer une technologie

vers l'industrie sans devoir fonder leur propre start-up. Le SICHH crée la start-up, qui opère des levées de fonds auprès des investisseurs, et lui offre les services nécessaires à son fonctionnement (gestion, administration et services R&D) jusqu'à la mise sur le marché du produit. Les compétences du SICHH en diagnostic sont naturellement déterminantes pour les projets SIM.

Le domaine du diagnostic est actuellement promis à un grand développement pour répondre aux besoins de la médecine personnalisée. L'élaboration des tests diagnostiques vise à augmenter l'efficacité des traitements par leur individualisation et par un suivi de leurs effets. Aucun des centres de compétences technologiques actuels ne se positionne dans ce secteur. Il s'agit donc d'un domaine extrêmement prometteur et d'un positionnement unique.

## 6. Financement demandé

Le Conseil d'administration du SICHH a adressé au Conseil d'Etat une demande de soutien financier à fonds perdus de 10 millions de francs pour les années 2020–2024. Ce soutien est nécessaire pour permettre au SICHH de prétendre à un subventionnement fédéral au titre d'un centre de compétences technologiques pour la période du prochain message formation, recherche et innovation (message FRI 2021–2024).

Pour la période 2020–2024, le SICHH table sur cinq sources de financement principaux:

- > les entreprises présentes au sein de la division industrielle SSD dont la contribution, couvrant les coûts d'un-e chef-fe de projet propre à l'entreprise et des prestations du SICHH, devrait augmenter progressivement avec l'accueil de nouveaux partenaires;
- > les start-ups créées dans le cadre du programme SIM qui achèteront au SICHH différentes prestations tant administratives que scientifiques;
- > les contributions allouées à des projets du SICHH par les différentes agences de soutien à la recherche et développement et à l'innovation (Fonds national suisse, Inno-suisse, etc.);
- > le canton avec une contribution d'environ 2 millions de francs par année et
- > à partir de 2021, une subvention fédérale oscillant entre 2,1 et 2,4 millions de francs.

Pendant cette période, SICHH continuera aussi de fournir des services et exécuter des mandats pour différents clients académiques, de santé publique et d'entreprises.

Il en résulte la planification financière suivante:

Désignation	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Subvention fédérale		2 100	2 300	2 400	2 200	9 000
Subvention cantonale	2 500	1 700	1 900	2 000	1 900	10 000
SSD – participations des entreprises	370	750	1 330	2 110	2 750	7 310
SIM – prestations aux start-ups gérées	220	220	300	340	500	1 580
Fonds R&D (FNS, Innosuisse etc.)	300	300	500	500	850	2 450
Mandats, services, autres	190	220	250	260	310	1 230
<b>Revenu total</b>	<b>3 580</b>	<b>5 290</b>	<b>6 580</b>	<b>7 610</b>	<b>8 510</b>	<b>31 570</b>
Salaires	2 610	4 030	5 270	6 240	7 100	25 250
<i>dont SSD (unités R&amp;D d'entreprises)</i>	725	1 860	2 635	3 200	3 302	11 722
Frais fonctionnement	820	920	970	1 020	1 070	4 800
Investissement	200	300	300	300	300	1 400
<b>Total des dépenses</b>	<b>3 630</b>	<b>5 250</b>	<b>6 540</b>	<b>7 560</b>	<b>8 450</b>	<b>31 450</b>

Cette planification a été élaborée sur la base d'un scénario selon lequel le nombre d'entreprises participant au SSD croît progressivement de trois en 2020 à huit en 2023 et 2024, avec à chaque fois un-e chef-fe de projet dédié-e et deux collaborateurs ou collaboratrices spécialisés. Cette augmentation, ainsi que le développement des projets SIM expliquent la croissance projetée de la masse salariale et des dépenses. Celles-ci seront adaptées en fonction des contrats effectivement signés et des moyens financiers réellement obtenus. Le Conseil d'administration prépare également un scénario au cas où le SICHH n'obtiendrait pas les subventions fédérales au titre de centre de compétences technologiques.

L'année 2020 est critique pour l'avenir du SICHH: selon les prévisions actuelles, le montant de 12 millions de francs du prêt cantonal sera atteint en début 2020, tandis que la réponse de la Confédération en ce qui concerne son subventionnement au titre de centre de compétences technologiques ne sera connue qu'en fin de cette année-là. Il semble aussi que certaines entreprises intéressées par entrer dans le SSD souhaitent le faire déjà en 2020. Pour cette raison, le SICHH demande au canton un soutien de 2,5 millions de francs pour 2020 afin d'assurer son fonctionnement durant cette année charnière. Par ailleurs, pour le développement du projet de centre de compétences technologiques et du SSD, une demande de soutien dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR) est à l'étude. Le montant potentiellement alloué par la NPR pourrait aller jusqu'à CHF 500 000 sur une période de deux ans (2019 et 2020) et entraînerait ainsi une diminution de la contribution de l'Etat en fonction du montant obtenu auprès de la NPR.

S'il obtient le subventionnement fédéral pour 2021–24, le SICHH entrera de fait dans le giron très exclusif des centres de compétences technologiques et, pour y demeurer, il déposera une demande pour la période suivante (2025–28). La contribution cantonale devrait continuer durant cette

période et certainement pendant les périodes suivantes, avec un montant en principe dégressif. Ainsi, il s'agira très probablement pour le canton d'un soutien financier s'inscrivant dans la durée et qui dépendra de la capacité du SICHH d'attirer les financements privés.

## 7. Conclusions

Le domaine du diagnostic est un secteur d'avenir en santé humaine et un marché qui devrait connaître une importante croissance ces prochaines années. L'obtention par le SICHH des contributions fédérales au titre du centre de compétences technologiques lui apporterait une visibilité accrue et contribuerait de manière significative au positionnement du canton de Fribourg en tant que lieu d'innovation. Les cantons au bénéfice d'un tel centre jouissent d'un avantage compétitif pour attirer des entreprises suisses et internationales. La création d'une division industrielle dans le domaine du diagnostic, avec la participation de plusieurs entreprises, donnerait une dynamique nouvelle au développement des connaissances dans ce domaine et à la collaboration avec les hautes écoles, renforcerait les entreprises déjà présentes dans le canton et en attirerait de nouvelles.

Le financement demandé constitue certes un changement de paradigme par rapport à l'aide financière octroyée actuellement à la société SICHH SA; il s'agit désormais d'un soutien à fonds perdus et probablement pérenne comme c'est le cas pour la plupart des centres de compétences technologiques. Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'approuver ce nouveau financement qui s'élève à 10 millions de francs au maximum pour les cinq prochaines années. Il permettra de valoriser les compétences acquises et les infrastructures établies par le SICHH grâce à l'aide initiale du canton à hauteur de 12 millions de francs et il ouvre la perspective de positionner le canton sur la carte des centres de compétences technologiques subventionnés par la Confédération. Le Conseil

d'Etat a ainsi informé par écrit le Conseil d'administration du SICHH qu'il soutenait cet objectif et qu'il était prêt à allouer les ressources financières nécessaires pour y parvenir, sous réserve de la décision du Grand Conseil.

Les changements personnels au sein du Conseil d'administration du SICHH, avec la nouvelle présidence et de nouveaux membres, consolident les compétences de ce dernier dans le domaine médical et pharmaceutique, ainsi que dans la gestion de l'innovation. L'Etat renforce également son implication avec l'entrée au Conseil d'administration du directeur de la promotion économique. Le suivi financier et du développement d'affaires du SICHH sur la base trimestrielle est poursuivi et intensifié.

Le décret proposé n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

Etant donné que le soutien financier prévu dépasse  $\frac{1}{4}\%$  du total des dépenses des derniers comptes arrêtés, le décret est soumis au référendum facultatif.

---



## Botschaft 2019-DICS-52

24. September 2019

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Finanzierung des SICHH als Technologiekompetenzzentrum

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Dekretsentwurf über die Finanzierung der Aktiengesellschaft *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH SA) als Technologie-kompetenzzentrum.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Einführung</b>	<b>6</b>
<b>2. Hintergrund</b>	<b>6</b>
<b>3. Technologiekompetenzzentren</b>	<b>7</b>
<b>4. Bewerbung des SICHH</b>	<b>7</b>
<b>5. Swiss Smart Diagnostics</b>	<b>8</b>
<b>6. Verlangte Finanzierung</b>	<b>8</b>
<b>7. Schlussfolgerungen</b>	<b>9</b>

#### 1. Einführung

Die Aktiengesellschaft SICCH SA verfügt über eine erstklassige Infrastruktur und Kompetenzen und hat sich seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit gut positioniert. Sie möchte daher über eine industrielle Abteilung (einen industriellen Geschäftsbereich) für Diagnostik, die *Swiss Smart Diagnostics* (SSD) als sechstes Technologiekompetenzzentrum, das vom Bund subventioniert wird, anerkannt werden. In einer Zeit, in der die personalisierte Medizin aufkommt und die Diagnostik bei der Entwicklung neuer Therapien zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist die Präzisionsmedizin ein vielversprechender, strategisch wichtiger Bereich.

Am 29. Juni 2019 hat das SICHH deshalb beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) einen Förderantrag eingereicht, um als Technologiekompetenzzentrum Beiträge für Forschungsanstalten von nationaler Bedeutung für die Jahre 2021–2024 zu erhalten.

Damit das SICCH in diesem Rahmen Bundessubventionen beanspruchen kann, müssen mehrere Kriterien erfüllt sein. Unter anderem kommen die Subventionen des Bundes erst zum Tragen, wenn die sich bewerbende Einrichtung über eine gesicherte Finanzierung verfügt, denn diese Subventionen bilden eine Ergänzung zu den übrigen Ressourcen. Für das

SICHH geht es einerseits darum, Zusammenarbeitsverträge mit Unternehmen zu unterzeichnen, damit diese F&E-Zweigstellen innerhalb des SICHH schaffen und dessen Dienstleistungen beanspruchen. Andererseits wird eine finanzielle Unterstützung auf Jahresbasis von Seiten des Kantons erwartet. Der Staatsrat hat dem SICHH seiner Unterstützung versichert, wobei ein Entscheid des Grossen Rates vorbehalten bleibt. Dazu wird dem Parlament dieser Dekretsentwurf unterbreitet.

#### 2. Hintergrund

Die Aktiengesellschaft SICHH SA wurde dem Grossen Rat zum ersten Mal im Frühjahr 2014 (Botschaft 2014-DICS-32) zusammen mit dem Bericht über die Finanzierung der Technologieplattformen auf dem blueFactory-Gelände (2014-DEE-23) und der Botschaft zum Projekt Smart Living Lab (SLL) und zur Errichtung einer Zweigstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (ETHL Freiburg) (2014-DEE-22) vorgestellt. In dieser ersten Botschaft wurden die Entstehung, die Ziele, die Struktur und die geplante Finanzierung des SICHH erläutert. Es sollte ein Kompetenzzentrum, das «Klinikern, Forschenden und Unternehmen moderne Ausrüstung und spezielles Fachwissen (...) zur Verfügung stellen»

wird, geschaffen werden. Bei der Schaffung der Rechtsform des Unternehmens (nicht-gewinnorientierte AG) wurde die Möglichkeit, ein Technologiekompetenzzentrum von nationaler Bedeutung zu schaffen, ebenfalls bereits berücksichtigt. Laut dem Businessplan, der mit Hilfe verschiedener Experten ausgearbeitet wurde, sollte das Zentrum ab dem siebten Betriebsjahr selbsttragend sein und einen Gewinn erwirtschaften. Der Staat wurde um eine Anfangsunterstützung in Form eines Darlehens von 3 Millionen Franken und einer Bürgschaft bei einer Bank für einen Höchstbetrag von 9 Millionen Franken gebeten. Am 15. Mai 2014 erliess der Grosse Rat das Dekret einstimmig bei einer Enthaltung (ASF 2014-047).

Die Modalitäten dieser 2014 gewährten Finanzhilfe wurden 2017 geändert, um zu verhindern, dass die Aktiengesellschaft SICHH AG in eine Überschuldungssituation im gesetzlichen Sinn gerät. Mit der Botschaft 2017-DICS-48 wurde das Gesuch um eine schrittweise Übernahme der Bankschuld durch den Staat vor den Grossen Rat gebracht. Wie in der Botschaft erläutert wurde, blieben die Ziele unverändert. Und mit den vorgeschlagenen Massnahmen sollte der Staatsrat die Bürgschaft durch ein direktes Darlehen des Staates ersetzen können; dieses Darlehen würde vollständig in einen nachgehenden Rang versetzt. Die Abweichung der Finanzplanung 2017 vom ursprünglichen Businessplan wurde damit erklärt, dass die Aufnahme der Geschäftstätigkeit des SICHH sich verzögert hatte, nachdem die Frist für die Bereitstellung der Räumlichkeiten mehrmals verlängert worden war. Die ursprüngliche Schätzung des Umsatzwachstums war ebenfalls viel zu optimistisch und berücksichtigte nicht die nötige Zeit, um sich zu etablieren und bekanntzumachen. Gestützt auf die vom Verwaltungsrat erstellte Analyse schienen die Entwicklungsperspektiven gut. Man hielt es für möglich, mit der Zeit eine Eigenfinanzierung der Aktiengesellschaft im Rahmen der staatlichen Unterstützung, deren Gesamtbetrag von 12 Millionen Franken unverändert bleiben sollte, ins Auge zu fassen. Gleichzeitig verpflichteten sich sowohl der Verwaltungsrat als auch der Staatsrat, für eine regelmässige Kontrolle der Entwicklung des Umsatzes und der Ausgaben der Aktiengesellschaft zu sorgen. Die neuen Bedingungen für die staatliche Unterstützung wurden mit dem Dekret des Grossen Rates vom 12. Dezember 2017 verabschiedet.

Aufgrund dieses Dekrets übermittelte der Staatsrat dem Grossen Rat den Bericht vom 24. Juni 2019 über die finanzielle Lage der Aktiengesellschaft SICHH SA am 31. Dezember 2018 (2019-DICS-34). Neben den Informationen über die Jahresergebnisse 2018 werden in diesem Bericht auch die Perspektiven hinsichtlich der Ergebnisse und des Finanzbedarfs für 2019 dargelegt. Es zeigt sich, dass der Gesamtbetrag der Finanzhilfe des Staates in der Höhe von 12 Millionen Franken Ende 2019 aufgebracht und eine zusätzliche Finanzierung nötig sein dürfte, um den Betrieb des SICHH über dieses Datum hinaus sicherzustellen und es ihm zu ermöglichen, sich als Technologiekompetenzzentrum zu positionieren.

### 3. Technologiekompetenzzentren

Gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) kann der Bundesrat Beiträge an Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung entrichten (Art. 15). Drei Kategorien von Forschungseinrichtungen sind vorgesehen: (1) nichtkommerzielle Forschungsinfrastrukturen, die ausserhalb von Hochschulen angesiedelt oder mit ihnen assoziiert sind, (2) nichtkommerzielle Forschungsinstitutionen, die ausserhalb von Hochschulen angesiedelt oder mit ihnen assoziiert sind, und (3) Technologiekompetenzzentren, die mit Hochschulen und der Wirtschaft auf einer nichtkommerziellen Basis zusammenarbeiten. Um Beiträge zu erhalten, müssen die Forschungseinrichtungen Aufgaben von nationaler Bedeutung, die zweckmässigerweise nicht von bestehenden Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs wahrgenommen werden können, erfüllen. Unter diesen Einrichtungen haben die Technologiekompetenzzentren eine besondere Funktion: Es handelt sich um juristisch selbständige Einrichtungen, die in einem spezifischen Bereich die Verbindung zwischen der Forschung an den Hochschulen und der Privatwirtschaft herstellen, um den Wissens- und Technologietransfer zu optimieren. Sie sind auf der Grundlage einer öffentlich-privaten Partnerschaft tätig und müssen die Unterstützung der Gemeinwesen und der Unternehmen haben, wobei letztere auch bei der Berechnung des Bundesbeitrags berücksichtigt wird. Dieser wird für vier Jahre gewährt, je nach den Krediten, die im Rahmen der Botschaft über die Förderung der Bildung, der Forschung und der Innovation zur Verfügung stehen.

In der laufenden Periode 2017–2020 erhalten fünf Technologiekompetenzzentren Bundessubventionen. Es sind dies: Balgrist Campus AG in Zürich; Fondation Campus Biotech, CBG, in Genf; Centre suisse d'électronique et de microtechnique CSEM in Neuenburg; Inspire AG für mechatronische Produktionssysteme und Fertigungstechnik in Zürich und Sitem-insel in Bern. Jedes Zentrum ist in einem spezifischen Bereich tätig.

Die nächste Beitragsperiode erstreckt sich über die Jahre 2021 bis 2024; die entsprechenden Gesuche mussten bis 30. Juni 2019 beim SBFI eingereicht werden. Die Prüfung der Gesuche wird mehr als ein Jahr in Anspruch nehmen, die Entscheide dürften gegen Ende 2020 fallen.

### 4. Bewerbung des SICHH

Das SICHH hat am 29. Juni 2019 das Dossier mit der Bewerbung um Bundesbeiträge 2021–2024 als Technologiekompetenzzentrum eingereicht. Zweck, Positionierung, Ziele und gesetzliche Stellung des SICHH decken sich vollumfänglich mit den für ein solches Zentrum verlangten Eigenschaften, wie sie in der Botschaft vom 9. November 2011 zur Totalrevision des FIFG erläutert wurden. Die Tätigkeit des SICHH besteht darin, Kooperationen zwischen den Hochschulen

und den Unternehmen einzufädeln und die Ergebnisse der akademischen Forschung zu verwerten, um so die Innovationsfähigkeit der Unternehmen zu stärken. Dieser Zweck stand am Anfang der Gründung der Aktiengesellschaft und wurde in der Botschaft des Staatsrats vom 11. März 2014 (2014-DICS-32) wie folgt formuliert: *«Die Innovation ist ein komplexer Prozess, der interdisziplinär ablaufen soll und eine Spitzentechnologie im Verbund mit hochspezialisiertem Fachwissen erfordert. Das SICHH ist prädestiniert für die Rolle als Katalysator dieses Innovationsprozesses. Es wird Klinikern, Forschenden und Unternehmen moderne Ausrüstung und spezielles Fachwissen in den Bereichen Medizintechnik, Biotechnologie sowie auf allen Gebieten der menschlichen Gesundheit in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP) zur Verfügung stellen, um innovative Produkte zu entwickeln und den Technologietransfer zu fördern.»*

Seit Beginn seines Bestehens hat sich das SICHH dafür eingesetzt, landesweit ein grosses Netzwerk von Partnerschaften, sowohl mit Hochschulen und weiteren Forschungsanstalten (zurzeit neun Partner) als auch mit Unternehmen (sechs Partner), die im Bereich der menschlichen Gesundheit tätig sind, zu schaffen. Mit seiner hochmodernen Ausrüstung und seinen Kompetenzen in Wissenschaft und Projektleitung, die es den jeweiligen Partnern zur Verfügung stellt, soll mit einem integrativen Ansatz, bei dem verschiedene Wissensquellen zu Hilfe gezogen werden, bei der Zusammenarbeit ein Mehrwert geschaffen und der Zeitraum zwischen akademischer Forschung und deren Anwendung verkürzt werden.

## 5. Swiss Smart Diagnostics

In diesem Sinne und aufgrund der Kompetenzen und Erfahrungen, die das SICHH im Bereich der Diagnostik erworben hat, positioniert es sich mit seiner industriellen Abteilung mit der Bezeichnung Swiss Smart Diagnostics (SSD) als Technologiekompetenzzentrum in dieser Sparte. Im Rahmen dieser Abteilung schaffen mittlere und grosse Unternehmen, die in der Diagnostik tätig sind, beim SICHH eine eigene F&E-Einheit, dank der sie von den Ressourcen und Kompetenzen des Zentrums profitieren, aber gleichzeitig die Kontrolle über die Projekte und das geistige Eigentum behalten können. Während eines Zeitraums von vier Jahren, der verlängert werden kann, finanzieren sie eine Projektleiterin oder einen Projektleiter sowie die vom SICHH erbrachten Leistungen. Bisher haben 15 Unternehmen Absichtserklärungen unterschrieben und ihr Interesse an dieser industriellen Abteilung bekanntgegeben (Stand im Juli 2019).

Es ist wichtig anzumerken, dass, obwohl jedes Unternehmen eine eigene Einheit innerhalb der SSD haben wird, letztere auf der gesamten Geschäftstätigkeit des SICHH basiert, die auf integrative Weise operiert. So wird die industrielle Abteilung vom Wissen, welches das SICHH im Rahmen seiner verschiedenen F&E-Projekte, Innovationsprogramme und Dienst-

leistungen sowie seines Partnernetzwerks erworben hat, profitieren. Das Innovationsprogramm SIM (Swiss Innovation Maker) wird zudem signifikante Synergien ermöglichen. Es ist für die Forschenden an den Hochschulen bestimmt, die eine Technologie entwickeln und in die Industrie übertragen möchten, ohne ein eigenes Start-up gründen zu müssen. Das SICHH gründet das Start-up, welches bei Investoren Mittel sammelt, und bietet diesem die notwendigen Dienstleistungen für seinen Betrieb (Management, Verwaltung und F&E-Dienstleistungen), bis das Produkt auf den Markt gebracht wird. Die Kompetenzen des SICHH auf dem Gebiet der Diagnostik sind natürlich für die SIM-Projekte von entscheidender Bedeutung.

Dem Diagnostikbereich wird derzeit eine grosse Entwicklung prognostiziert, um den Bedürfnissen der personalisierten Medizin zu entsprechen. Mit der Entwicklung von diagnostischen Tests soll die Wirksamkeit von Behandlungen über die Individualisierung und eine Nachverfolgung der Wirkungen erhöht werden. Keines der gegenwärtigen Technologiekompetenzzentren positioniert sich derzeit in diesem Sektor. Es handelt sich deshalb um einen äusserst vielversprechenden Bereich und eine einzigartige Positionierung.

## 6. Verlangte Finanzierung

Der Verwaltungsrat des SICHH richtete ein Gesuch um finanzielle Unterstützung à fonds perdu in Höhe von 10 Millionen Franken für die Jahre 2020–2024 an den Staatsrat. Diese Unterstützung ist nötig, damit das SICHH einen Bundesbeitrag als Technologiekompetenzzentrum für den Zeitraum der nächsten Botschaft über Bildung, Forschung und Innovation (Botschaft FRI 2021–2024) erhalten kann.

Für den Zeitraum 2020–2024 setzt das SICHH auf fünf Hauptfinanzierungsquellen:

- > die an der industriellen Abteilung SSD beteiligten Unternehmen, deren Beitrag, der die Kosten einer internen Projektleiterin oder eines internen Projektleiters sowie der Dienstleistungen des SICHH abdeckt, mit der Aufnahme neuer Partner schrittweise zunehmen sollte;
- > die im Rahmen des SIM-Programms gegründeten Start-ups, die verschiedene administrative und wissenschaftliche Dienstleistungen beim SICHH beziehen und finanzieren werden;
- > die Beiträge verschiedener Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderungsagenturen (Schweizerischer Nationalfonds, Innosuisse usw.) an SICHH-Projekte;
- > den Kanton mit einem Beitrag von ungefähr 2 Millionen Franken im Jahr und
- > ab 2021 einen Bundesbeitrag zwischen 2,1 und 2,4 Millionen Franken.

Während dieser Zeit wird das SICHH auch weiterhin Dienstleistungen und Mandate für verschiedene Kunden aus akademischen Kreisen, aus dem Bereich der Public Health sowie aus der Wirtschaft realisieren.

Daraus ergibt sich folgender Finanzplan:

Bezeichnung	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Bundesbeitrag		2 100	2 300	2 400	2 200	9 000
Kantonsbeitrag	2 500	1 700	1 900	2 000	1 900	10 000
SSD – Beteiligungen von Unternehmen	370	750	1330	2 110	2 750	7 310
SIM – Dienstleistungen für die verwalteten Start-ups	220	220	300	340	500	1 580
F&E Mittel (SNF, Innosuisse usw.)	300	300	500	500	850	2 450
Aufträge, Dienstleistungen, anderes	190	220	250	260	310	1 230
<b>Gesamteinkommen</b>	<b>3 580</b>	<b>5 290</b>	<b>6 580</b>	<b>7 610</b>	<b>8 510</b>	<b>31 570</b>
Löhne	2 610	4 030	5 270	6 240	7 100	25 250
<i>davon SSD (F&amp;E-Zweigstellen von Unternehmen)</i>	<i>725</i>	<i>1 860</i>	<i>2 635</i>	<i>3 200</i>	<i>3 302</i>	<i>11 722</i>
Betriebskosten	820	920	970	1 020	1 070	4 800
Investition	200	300	300	300	300	1 400
<b>Total der Ausgaben</b>	<b>3 630</b>	<b>5 250</b>	<b>6 540</b>	<b>7 560</b>	<b>8 450</b>	<b>31 450</b>

Diese Planung wurde auf der Grundlage eines Szenarios entwickelt, bei dem die Anzahl der an der SSD teilnehmenden Unternehmen schrittweise von drei im Jahr 2020 auf acht in den Jahren 2023 und 2024 steigt, jeweils mit einer Projektleiterin oder einem Projektleiter und zwei Fachkräften. Dieser Anstieg sowie die Entwicklung von SIM-Projekten erklären das prognostizierte Personal- und Ausgabenwachstum. Diese Prognosen werden entsprechend den tatsächlich unterzeichneten Verträgen und den tatsächlich erhaltenen finanziellen Mitteln angepasst. Der Verwaltungsrat bereitet ebenfalls ein Szenario für den Fall vor, dass das SICHH keine Bundesbeiträge als Technologiekompetenzzentrum erhalten sollte.

Das Jahr 2020 ist kritisch für die Zukunft des SICHH: Laut aktuellen Berechnungen wird der kantonale Darlehensbetrag von 12 Millionen Franken Anfang 2020 aufgebraucht sein, während die Antwort des Bundes auf das Gesuch um Subventionierung als Technologiekompetenzzentrum erst Ende 2020 bekannt sein wird. Auch möchten einige Unternehmen, die interessiert daran sind, dem SSD beizutreten, dies bereits 2020 machen. Aus diesem Grund ersucht das SICHH den Kanton um eine Unterstützung von 2,5 Millionen Franken für 2020, damit sein Betrieb in diesem entscheidenden Jahr sichergestellt werden kann. Darüber hinaus wird für die Entwicklung des Technologiekompetenzzentrums und des SSD-Projekts ein Antrag auf Unterstützung im Rahmen der neuen Regionalpolitik (NRP) geprüft. Die durch die NRP gewährte Finanzhilfe könnte bis zu 500 000 Franken über einen Zeitraum von zwei Jahren (2019 und 2020) betragen. Somit würde sich der Beitrag des Staates je nach Höhe des durch die NRP erhaltenen Unterstützungsbetrags entsprechend verringern.

Wenn es die Bundesbeiträge für 2021–24 erhält, tritt das SICHH tatsächlich in den äusserst exklusiven Kreis der Technologiekompetenzzentren ein und wird ein Gesuch für den nachfolgenden Zeitraum (2025–28) einreichen, um in diesem Kreis zu verbleiben. Der Kantonsbeitrag sollte in diesem Zeitraum und auch während der folgenden Beitragsperioden weiterlaufen, wobei der Betrag nach und nach kleiner werden dürfte. So handelt es sich für den Kanton wahrscheinlich um eine langfristige Finanzhilfe, die davon abhängen wird, ob es dem SICHH gelingt, vermehrt private Finanzmittel zu erhalten.

## 7. Schlussfolgerungen

Der Bereich der Diagnostik ist ein zukunftssträchtiger Sektor im Bereich der Gesundheit und dürfte in den kommenden Jahren ein bedeutendes Wachstum erfahren. Wenn das SICHH Bundesbeiträge als Technologiekompetenzzentrum erhält, verschafft ihm das eine bessere Sichtbarkeit und würde erheblich zur Positionierung des Kantons Freiburg als innovativer Standort beitragen. Die Kantone, in denen ein solches Zentrum liegt, verfügen über einen Wettbewerbsvorteil, wenn es darum geht, schweizerische und internationale Firmen anzuziehen. Die Schaffung einer industriellen Abteilung (eines Geschäftsbereichs Industrie) im Bereich der Diagnostik mit der Beteiligung mehrerer Firmen würde der Entwicklung der Kenntnisse in diesem Bereich und der Zusammenarbeit mit den Hochschulen eine neue Dynamik verleihen, die bereits im Kanton ansässigen Unternehmen stärken und neue anziehen.

Die verlangte Finanzierung bildet einen Paradigmenwechsel gegenüber der Finanzhilfe, die der Aktiengesellschaft SICHH gegenwärtig ausgerichtet wird; es geht künftig um eine wahrscheinlich dauerhafte Unterstützung à fonds perdus, wie dies bei den meisten Technologiekompetenzzentren der Fall ist. Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, diese neue Finanzierung, die sich auf höchstens 10 Millionen Franken für die nächsten fünf Jahre beläuft, zu genehmigen. Dank ihr können die vom SICHH mit der anfänglichen Hilfe des Kantons in Höhe von 12 Millionen erworbenen Kenntnisse und aufgebauten Infrastrukturen aufgewertet werden, und sie eröffnet die Aussicht, dass der Kanton sich als Standort der vom Bund subventionierten Technologiekompetenzzentren positionieren kann. Der Staatsrat hat dem Verwaltungsrat des SICHH mitgeteilt, dass er dieses Ziel unterstütze und gewillt sei, die nötigen Finanzmittel zu gewähren, um dies zu erreichen. Der Entscheid des Grossen Rates bleibt natürlich vorbehalten.

Die persönlichen Veränderungen im Verwaltungsrat des SICHH mit dem neuen Präsidium und neuen Mitgliedern festigen dessen Kompetenzen im medizinischen und pharmazeutischen Bereich sowie beim Innovationsmanagement. Der Staat bringt sich ebenfalls vermehrt ein, indem der Direktor der Wirtschaftsförderung in den Verwaltungsrat eintritt. Das Controlling der Finanzen und der Geschäftsentwicklung des SICHH auf Quartalsbasis wird weitergeführt und intensiviert.

Das unterbreitete Dekret hat keinen Einfluss auf die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und mit dem Europarecht wird nicht in Frage gestellt.

Da der finanzielle Beitrag  $\frac{1}{4}\%$  des Totals der Ausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, wird das Dekret dem fakultativen Referendum unterstellt.

---

## Décret relatif

*du*

### au financement du SICHH en tant que centre de compétences technologiques

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le décret du 12 décembre 2017 relatif à l'aide financière octroyée à la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health*;

Vu le message 2019-DICS-52 du Conseil d'Etat du 24 septembre 2019;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### **Art. 1**

Une contribution financière complémentaire de 10 millions de francs en faveur de la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH SA), dans le cadre de sa candidature au titre de centre de compétences technologiques reconnu sur le plan fédéral, est approuvée.

## Dekret

*vom*

### über die Finanzierung des SICHH als Technologiekompetenzzentrum

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

gestützt auf das Dekret vom 12. Dezember 2017 über die Finanzhilfe an die Aktiengesellschaft *Swiss Integrative Center for Human Health*;

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DICS-52 des Staatsrats vom 24. September 2019;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

Der Aktiengesellschaft *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH AG) wird im Rahmen ihrer Bewerbung als vom Bund anerkanntes Technologiekompetenzzentrum eine zusätzliche finanzielle Unterstützung von 10 Millionen Franken bewilligt.

## **Art. 2**

<sup>1</sup> La contribution financière prend la forme d'une aide à fonds perdu.

<sup>2</sup> Cette contribution s'articule de la manière suivante:

- a) un montant maximal de 2,5 millions de francs est octroyé pour l'année 2020;
- b) le solde de la contribution peut être alloué durant les années 2021 à 2024 aux conditions suivantes:
  1. la société obtient les subventions de la Confédération au titre de centre de compétences technologiques;
  2. la société prouve qu'elle est en mesure d'obtenir des contributions financières de la part d'entreprises ou d'autres tiers.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe les modalités de l'octroi de ce soutien.

<sup>2</sup> Il informe annuellement le Grand Conseil de la situation de la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health* et des mesures mises en place.

## **Art. 4**

Les montants octroyés sont comptabilisés sous le centre de charges «Secrétariat général» de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

## **Art. 5**

<sup>1</sup> Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur dès sa promulgation.

## **Art. 2**

<sup>1</sup> Die finanzielle Unterstützung hat die Form einer nicht rückzahlbaren Finanzhilfe.

<sup>2</sup> Dieser Unterstützungsbeitrag setzt sich wie folgt zusammen:

- a) Für das Jahr 2020 wird ein Betrag von höchstens 2,5 Millionen Franken gewährt.
- b) Der Restbetrag der Finanzhilfe kann in den Jahren 2021–2024 unter folgenden Bedingungen gewährt werden:
  1. die Aktiengesellschaft erhält in ihrer Eigenschaft als Technologiekompetenzzentrum Bundesbeiträge;
  2. die Aktiengesellschaft weist nach, dass sie in der Lage ist, Finanzmittel von Unternehmen oder sonstigen Dritten zu erhalten.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Der Staatsrat legt die Modalitäten für die Gewährung dieser Finanzhilfe fest.

<sup>2</sup> Er informiert den Grossen Rat über die Situation der Aktiengesellschaft *Swiss Integrative Center for Human Health* und die ergriffenen Massnahmen.

## **Art. 4**

Die gewährten Unterstützungsbeträge werden unter der Kostenstelle «Generalsekretariat» der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport eingetragen.

## **Art. 5**

<sup>1</sup> Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

<sup>2</sup> Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DICS-52

**Projet de décret :**  
**Financement du SICHH en tant que centre de compétences technologiques**

*Propositions de la Commission des finances et de gestion*

---

*Présidence* : Claude Brodard

*Membres* : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry et Benoît Piller

### Entrée en matière

La Commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret par 8 voix contre 2 et 3 abstentions.

### Vote final

Par 7 voix contre 2 et 4 abstentions, la Commission propose au Grand Conseil d'accepter, sous l'angle financier, ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

---

*Le 4 décembre 2019*

## Anhang

GROSSER RAT

2019-DICS-52

**Dekretsentwurf:**  
**Finanzierung des SICHH als  
Technologiekompetenzzentrum**

*Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*

---

*Präsidium* : Claude Brodard

*Mitglieder* : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Paul Herren-Schick, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry und Benoît Piller

### Eintreten

Mit 8 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

### Schlussabstimmung

Mit 7 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

---

*Den 4. Dezember 2019*

## Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DICS-52

Décret: Projet de Financement du SICHH en tant que centre de compétences technologiques

*Propositions de la commission ordinaire CO-2019-015*

---

*Présidence* : Benoît Piller

*Membres* : Susanne Aebischer, Sylvia Baiutti, Solange Berset, Marc-Antoine Gamba, Ueli Johner-Etter, Grégoire Kubski, Nicolas Pasquier, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Michel Zadory

### Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de décret.

### Propositions acceptées (projet bis)

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

#### **Art. 2 al. 2 let. b ch. 3**

[<sup>2</sup> Cette contribution s'articule de la manière suivante :]

[b) le solde de la contribution peut être alloué durant les années 2021 à 2024 aux conditions suivantes :]

3. la société applique une stratégie de collaboration avec les autres institutions actives dans l'innovation et la recherche.

## Anhang

GROSSER RAT

2019-DICS-52

Dekret: Finanzierung des SICHH als Technologiekompetenzzentrum

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-015*

---

*Präsidium*: Benoît Piller

*Mitglieder*: Susanne Aebischer, Sylvia Baiutti, Solange Berset, Marc-Antoine Gamba, Ueli Johner-Etter, Grégoire Kubski, Nicolas Pasquier, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Michel Zadory

### Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

### Angenommene Anträge (projet bis)

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

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. b Ziff. 3**

[<sup>2</sup> Dieser Unterstützungsbeitrag setzt sich wie folgt zusammen:]

[b) Der Restbetrag der Finanzhilfe kann in den Jahren 2021–2024 unter folgenden Bedingungen gewährt werden:]

3. Das Unternehmen verfolgt eine Strategie der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, die in der Innovation und der Forschung tätig sind.

A1

#### **Art. 2 al. 2 let. b ch. 4**

[<sup>2</sup> Cette contribution s'articule de la manière suivante :]

[b) le solde de la contribution peut être alloué durant les années 2021 à 2024 aux conditions suivantes :]

4. les membres de la direction sont indépendants de l'Université.

#### **Art. 4 al. 1, al. 2**

<sup>1</sup> Les montants octroyés sont comptabilisés en 2020 sous le centre de charges «Secrétariat général» de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

<sup>2</sup> Les montants octroyés sont comptabilisés dès 2021 sous le centre de charges «Secrétariat général» de la Direction de l'économie et de l'emploi.

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. b Ziff. 4**

**A2**

[<sup>2</sup> Dieser Unterstützungsbeitrag setzt sich wie folgt zusammen:]

[b) Der Restbetrag der Finanzhilfe kann in den Jahren 2021–2024 unter folgenden Bedingungen gewährt werden:]

4. Die Direktionsmitglieder sind von der Universität unabhängig.

#### **Art. 4 Abs. 1, Abs. 2**

**A3**

<sup>1</sup> Die gewährten Unterstützungsbeträge werden 2020 unter der Kostenstelle «Generalsekretariat» der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport eingetragen.

<sup>2</sup> Die gewährten Unterstützungsbeträge werden ab 2021 unter der Kostenstelle «Generalsekretariat » der Volkswirtschaftsdirektion eingetragen.

#### **Vote final**

Par 9 voix contre 0 et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret 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).

#### **Propositions refusées**

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

#### **Demande de renvoi**

Par 8 voix contre 2 et 1 abstention, la commission a refusé le renvoi du projet de décret au Conseil d'Etat afin que celui-ci reformule son message en tenant compte des critiques et remarques émises lors du débat d'entrée en matière.

#### **Schlussabstimmung**

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

#### **Kategorie der Behandlung**

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

#### **Abgelehnte Anträge**

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

#### **Rückweisungsantrag**

Mit 8 gegen 2 Stimmen und einer Enthaltung lehnte die Kommission es ab, den Vorentwurf an den Staatsrat zurückzuweisen damit dieser seine Botschaft unter Berücksichtigung der Kritiken und Bemerkungen, die während der Eintretensdebatte geäußert wurden, neu formulieren kann.

## Amendements

### **Art. 1**

Une contribution financière complémentaire de ~~10~~ 2,5 millions de francs en faveur de la société anonyme *Swiss Integrative Center for Human Health* (SICHH SA), dans le cadre de sa candidature au titre de centre de compétences technologiques reconnu sur le plan fédéral, est approuvée.

### **Art. 2 al. 2 let. a**

a) un montant maximal de ~~2,5~~ 2 millions de francs est octroyé pour l'année 2020;

### **Art. 2 al. 2 let. b ch. 4**

[<sup>2</sup> Cette contribution s'articule de la manière suivante:]

[b) le solde de la contribution peut être alloué durant les années 2021 à 2024 aux conditions suivantes:]

4. le CEO est indépendant de l'Université.

## Änderungsanträge

### **Art. 1**

**A90** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

### **Art. 2 Abs. 2 Bst. a**

**A91** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

### **Art. 2 Abs. 2 Bst. b Ziff. 4**

**A92** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A90, est acceptée par 5 voix contre 4 et 2 abstentions.

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A92, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

La proposition A3, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

## Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

### Erste Lesung

**CE**  
**A90** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A90 mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

**A1**  
**CE** Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A92**  
**CE** Antrag A92 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A3**  
**CE** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

### Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat et la proposition A91 obtiennent chacune 5 voix ; il y a 1 abstention. Le président tranche en faveur de la proposition du Conseil d'Etat.

La proposition A2, opposée à la proposition A92, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

### Troisième lecture

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

*Le 25 novembre 2019*

### Zweite Lesung

**CE**  
**A91** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats und Antrag A91 erhalten je 5 Stimmen; es gibt 1 Enthaltung. Der Präsident entscheidet zugunsten der ursprünglichen Fassung des Staatsrats.

**A2**  
**A92** Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A92 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A2**  
**CE** Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A93 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

### Dritte Lesung

**A2**  
**CE** Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A93 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

*Den 25. november 2019*



## Bericht 2019-GR-73

27. August 2019

### der ordentlichen Kommission des Grossen Rats zur Eingabe 2019-GC-40 Collaud Romain, Kolly Gabriel – Missstand bei den Stimmzählerinnen und -zählern und Eröffnung einer Untersuchung

Wir haben die Ehre, den Bericht zur Eingabe von Romain Collaud und Gabriel Kolly über einen Missstand bei den Stimmzählerinnen und -zählern anlässlich der Wahl des ersten Vizepräsidiums des Grossen Rates vom 6. Februar 2019 und die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um die Wiederholung eines solchen Vorfalls zu verhindern, zu unterbreiten.

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>3. Anhörungen der Stimmzählerinnen und -zähler</b>	<b>3</b>
3.1 Ablauf des Wahlgangs vom 6. Februar 2019	3
3.2 Stimmzettel, die auf den Namen der Grossrätin Julia Senti lauteten	4
3.3 Hypothese zum Betrugsfalls wird verworfen	4
3.4 Nötige Verbesserungen beim Wahlverfahren	4
<b>4. Schlussfolgerungen</b>	<b>5</b>

#### 1. Einleitung

Am 26. März hat der Grosse Rat mit 58 gegen 39 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) die Eingabe 2019-GC-40 der Grossräte Romain Collaud und Gabriel Kolly angenommen. Mit dieser Eingabe wird gefordert, dass «eine Kommission des Grossen Rates eine Untersuchung über das Vorgehen bei der Zählung der Stimmen durch die Stimmzählerinnen und -zähler vom vergangenen 6. Februar eröffnet und dass Massnahmen, um solche sehr bedauerlichen Missstände zu verhindern, ergriffen werden».

Zur Erinnerung: Am 6. Februar 2019 schritt der Grosse Rat aufgrund der Demission von

Raoul Girard zur Wahl des ersten Vizepräsidiums des Parlaments. Nach dem Abschluss der Wahl verkündete der Präsident des Grossen Rats die Wahl von Grossrätin Kirthana Wickramasingam mit 68 Stimmen von 95 gültigen Stimmzetteln (103 verteilt, 101 eingegangen, 6 leer). Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet erhielt 24 Stimmen, die Grossräte Pierre Mauron und Olivier Flechtner 2 Stimmen respektive 1 Stimme.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten machte das Sekretariat des Grossen Rats am Tag nach dem Wahlgang eine erneute Stimmenauszählung. Die – punktuelle – Handlung zeigte Fehler in den Resultaten auf, die dem Präsidenten des Grossen Rates berichtet wurden. Daraus folgte, dass Grossrätin

Kirthana Wickramasingam 7 Stimmen zu viel erhielt, zuungunsten der Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet (3 Stimmen) und von Grossrätin Julia Senti (4 Stimmen), deren Name am 6. Februar 2019 gar nie erwähnt wurde.

Am 10. Mai hat das Büro des Grossen Rates eine ordentliche Kommission von 9 Mitgliedern damit beauftragt, die Ereignisse vom 6. Februar 2019 aufzuklären und Verbesserungsvorschläge für das Wahlverfahren zu präsentieren.

### **Mitglieder der Kommission**

Hubert DAFFLON: Präsident

Romain COLLAUD, Nicolas KOLLY, Ursula KRATTINGER-JUTZET, Bertrand MOREL, Benoît PILLER, Benoît REY, Emanuel WAEBER, Jean-Daniel WICHT

## **2. Zusammenfassung**

Die Kommission tagte vier Mal – am 19. und 28. Juni, am 8. Juli und am 27. August. Zunächst steckte sie dazu den Rahmen ihrer Mission ab und diskutierte die dazu erforderlichen Mittel. Danach hat sie die Stimmzählerinnen und -zähler zum problematisch verlaufenen Wahlgang angehört. Dabei ging es für sie darum, zu bestimmen, ob ein Betrug vorliegt; in einem solchen Fall wäre eine Strafanzeige zwingend gewesen. Schliesslich beschäftigte sie sich mit der Abfassung ihres Berichts zuhanden des Grossen Rates und einer Richtlinie über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zuhanden des Büros des Grossen Rates.

Im Rahmen der Anhörungen der sechs Stimmzählerinnen und -zähler, wobei einer davon nicht an der Auszählung beteiligt war, wurden keinerlei Hinweise darauf gefunden, dass am Urnengang irgendwelche absichtlichen Fälschungen vorgelegen hätten. Die Kommission ist sich sicher, dass keinerlei Betrugsabsichten vorhanden waren, und hat

sich einstimmig dagegen ausgesprochen, das Dossier der Staatsanwaltschaft zu übergeben.

Die Kommission fand jedoch Hinweise auf grobe Fahrlässigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die in ihrer Aufgabe gemeinsam versagt hatten. Aus ihren Anhörungen geht hervor, dass bei den Stimmzählerinnen und -zählern eine gewisse Desorganisation vorherrscht und dass keine geregelten Verfahren für die Durchführung von Auszählungen bestehen. Die Kommission war besonders schockiert, zu erfahren, dass zur Validierung der Resultate nicht systematisch eine zweite Auszählung des Wahlgangs durchgeführt wurde. Eine solche Praktik hätte ohne Zweifel die Enttäuschung vom 6. Februar verhindern können.

Die Kommission kann allerdings den Stimmzählerinnen und -zählern nicht als Einzigen die Schuld zuweisen. Sie schätzt, dass der Grosse Rat seinerseits verantwortlich ist, der den Ablauf des Wahlverfahrens nicht genau reglementiert hat.

Die Kommission nimmt jedoch zur Kenntnis, dass das Rätsel um die Stimmen für Grossrätin Julia Senti ungelöst bleibt. Gemäss den Stimmzählerinnen und -zählern, die an der fraglichen Auszählung teilgenommen haben, kommt der Irrtum von der zufälligen Zusammenstellung der Stimmzettel Senti und der Stimmzettel Wickramasingam. Festzustellen bleibt, dass jede und jeder überzeugt ist, nie solche Stimmzettel gesehen zu haben und auch den Namen von Grossrätin Senti nie ausgesprochen gehört zu haben.

Gemäss der ihr übertragenen Aufgabe schlägt die Kommission eine Serie von Massnahmen vor, um das Wahlprozedere zu verbessern, vom Druck der Stimmzettel bis hin zur Mitteilung der Resultate durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Grossen Rates. Diese Bestimmungen werden in einer Richtlinie, die dem Büro des Grossen Rates unterbreitet wird, festgehalten.

### 3. Anhörung der Stimmzählerinnen und -zähler

Obwohl sie nicht gezwungen wurden, haben alle Stimmzählerinnen und -zähler der Einladung Folge geleistet und auf die Fragen der Kommission geantwortet. Während der Einzelinterviews, die am 28. Juni 2019 durchgeführt wurden, konnte jede und jeder über ihre oder seine teilweise vagen Erinnerungen an die problematische Auszählung berichten und Vorschläge für die Verbesserung des Wahlverfahrens machen.

Allgemein machten die Stimmzählerinnen und -zähler einen sehr betroffenen Eindruck. Alle anerkannten sie, dass ein Fehler um ein oder zwei Stimmen beim Auszählen schon mal auftreten könne. Aber im spezifischen Fall wurden nicht weniger als 7 Stimmen falsch zugeordnet. Sie waren einstimmig der Auffassung, dass das zu viel sei. In ihren Augen ist jedoch die Tatsache noch gravierender, dass zu keiner Zeit vier Stimmzettel für Grossrätin Julia Senti registriert wurden.

#### 3.1 Ablauf des Wahlgangs vom 6. Februar 2019

Am 6. Februar 2019 verlief das Wahlverfahren laut den teilnehmenden Stimmzählerinnen und -zähler «wie üblich».

Die Koordinatorin des Verfahrens übergab den Stimmzählerinnen und -zählern die Stimmzettel, damit sie sie in den Rängen nach Sektoren (insgesamt vier), für die je eine oder einer von ihnen zuständig war, verteilten. Nicht verteilte Stimmzettel gelangten zurück an die Koordinatorin.

Zwei Stimmzählerinnen und -zähler sammelten die Stimmzettel in den Sektoren, für die sie verantwortlich waren, ein. Die Stimmzettel wurden anschliessend in eine Schachtel, die sich auf dem Tisch der Stimmzählerinnen und -zähler befand, gelegt, bevor sie in ein Kuvert verpackt wurden. Die Stimmzählerinnen und -zähler haben sich anschliessend zur Auszählung in den benachbarten

sogenannten Kantonsgerichtsraum zurückgezogen.

Dort bildeten sich für die Auszählung spontan zwei Paare. Die Koordinatorin – die ihrerseits nicht an der Stimmenauszählung teilnahm – hat dann den Kuvertinhalt auf den Tisch ausgeleert und auf die beiden Auszählpaare aufgeteilt. Die Auszählung der Stimmzettel begann.

Die Kommission hat verschiedene, oft widersprüchliche, Versionen dieses Vorgangs gehört. Für einige arbeiteten die Stimmzählerinnen und -zähler paarweise: Sie zählten die Stimmzettel gemeinsam und legten sie danach auf die gleichen Stapel. Gemäss anderen hat jede und jeder individuell gearbeitet und seine eigenen Stapel gemacht, um sie danach mit den Stapeln des anderen Mitglieds des Paares zusammenzulegen.

Zum Schluss der Auszählung übergaben die Stimmzählerinnen und -zähler ihre Stapel an die Koordinatorin und diktierten ihr die erzielten Resultate. Die Stimmzettel, auf denen jeweils der gleiche Name stand, wurden danach zu einem grossen Stapel zusammengefügt. Auf den ersten Blick überragte ein Stapel die anderen bei Weitem, was auf ein sehr klares Ergebnis hinzudeuten schien. Eine zweite Auszählung der Stimmen wurde nicht als notwendig erachtet. Obwohl dieses Verfahren üblich war, hat dies die Kommission besonders getroffen, weil sie geglaubt hatte, dass die doppelte Auszählung der Stimmzettel Vorschrift sei.

Schliesslich zählte die Koordinatorin die Resultate, die ihr von den Paaren der Stimmzählerinnen- und -zähler mitgeteilt wurden, zusammen und übertrug diese in das Protokoll der Auszählung der Stimmzettel.

Auch zum Abschluss der Auszählung haben die Stimmzählerinnen und -zähler unterschiedliche Versionen geschildert. Die Mehrheit erklärt, dass das Wahlergebnis nicht bekannt gegeben wurde und dass sie das Protokoll der Auszählung nicht gesehen hätten.

Einige sagten hingegen, dass sie das Resultat vernommen hätten und/oder das Protokoll der Auszählung gesehen hätten. Sicher ist allein, dass das Protokoll nur die Unterschrift der Koordinatorin trägt.

Schliesslich wurden die Stimmzettel zurück ins Kuvert getan und zusammen mit dem Protokoll der Auszählung im Sekretariat des Grossen Rates abgegeben. Die Resultate wurden im Tabellenkalkulationsprogramm Excel erfasst, eine Zusammenfassung wurde ausgedruckt und dem Präsidenten des Grossen Rates übergeben.

Am folgenden Tag führte das Sekretariat des Grossen Rates eine unangekündigte Kontrollauszählung durch und stellte die Fehler bei den Resultaten fest, die dem Grossen Rat berichtet wurden. Der Grossrätin Kirthana Wickramasingam waren fälschlicherweise 3 Stimmen der Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet und 4 Stimmen der Grossrätin Julia Senti gutgeschrieben worden.

### **3.2 Stimmzettel, die auf den Namen der Grossrätin Julia Senti lauteten**

Die fünf Stimmzählerinnen und -zähler, die an der Auszählung des Wahlgangs beteiligt waren – der sechste war entschuldigt – konnten nicht erklären, weshalb die Stimmzettel für Grossrätin Julia Senti weggelassen wurden. Sie behaupten, dass ein Irrtum vorliege: Die Stimmzettel für Frau Senti seien fälschlicherweise mit den Stimmzetteln für Frau Wickramasingam zusammengelegt worden. Jede und jeder bestätigt, keine Stimmzettel gesehen zu haben, die auf den Namen von Grossrätin Julia Senti lauteten. Jede und jeder bestätigt überdies, dass dieser Name während der Auszählung nie genannt worden sei.

### **3.3 Hypothese des Betrugs wird verworfen**

Fünf Stimmzählerinnen und -zähler verwerfen die Hypothese des Wahlbetrugs kategorisch. Jede und jeder, versichern sie, strebt nur danach, in aller Ehrlichkeit ihre bzw. seine Pflicht zu tun. Für sie handelt es sich um einen ebenso gravierenden wie bedauerlichen

Irrtum. Gemäss ihrer Erfahrung ist es wahrscheinlich, dass die sieben strittigen Stimmzettel in den falschen Stapel gelangt seien. Nur ein Mitglied des Kollegiums – das nicht verstehen kann, wie die Stimmzettel, die auf den Namen von Grossrätin Senti lauteten, ignoriert werden konnten – teilt seine Zweifel mit, will aber niemanden beschuldigen.

### **3.4 Nötige Verbesserungen beim Wahlverfahren**

Allgemein plädieren die Stimmzählerinnen und -zähler dafür, dass jeder Schritt des Wahlverfahrens genau festgehalten wird – vom Austeilen der Stimmzettel bis zur Ankündigung der Resultate des Wahlgangs – und jede Stimmzählerin und jeder Stimmzähler beim Amtsantritt entsprechend angewiesen wird. Denn derzeit gibt es keine Regelungen zur Organisation und zum Betrieb der Stimmzählerinnen und -zähler; jede und jeder von ihnen handelt mehr oder weniger selbständig und versucht ihr oder sein Bestes zu geben.

Mehrere Stimmzählerinnen und -zähler wiesen auf den Stress aufgrund der vielen Justizwahlen hin, die den Dienstag nachmittag prägen. Diese Wahlgänge werden im Gegensatz zu den protokollarischen Wahlen im Saal des Grossen Rates und zwar am Tisch der Stimmzählerinnen und -zähler ausgezählt. Die Auszählung der Stimmen verlange volle Konzentration, und dieses Vorgehen steigere das Risiko von Fehlern. Das Risiko würde auch durch die Tatsache noch vergrössert, dass regelmässig Grossrätinnen und Grossräte, die zur Zeit der Verteilung oder des Einsammelns der Stimmzettel nicht an ihrem Platz gewesen seien, am Tisch vorbeikämen, um einen Stimmzettel zu holen oder abzugeben. Für eine Mehrheit der Stimmzählerinnen und -zähler sollten die Auszählungen in einer ruhigen Umgebung ausserhalb des Grossratssaals durchgeführt werden können.

Aber die Stimmzählerinnen und -zähler sind vor allem Grossrätinnen und Grossräte, Vertreterinnen und Vertreter eines Teils der

Bevölkerung, und deshalb darf keine Rede davon sein, dass sie den Saal verlassen müssen und sie damit ihres Rechts auf Teilnahme an der Debatte beraubt werden. Einige plädieren dafür, dass am Dienstagnachmittag eine Pause, während der sie ihre Pflicht als Stimmzählerinnen und -zähler erfüllen können, eingeführt wird.

Eine Mehrheit ist ausserdem der Meinung, dass die logistische Unterstützung durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Sekretariats des Grossen Rates geschätzt würde.

#### 4. Schlussfolgerungen

Die Kommission stellt zunächst fest, dass die Erinnerungen der Protagonistinnen und Protagonisten an die Auszählung vom 6. Februar sich im Laufe der Zeit abgeschwächt haben, was es nicht erlaubt, eine genaue Rekonstruktion der Handlungen zu erstellen.

Sie nimmt dann – mit einer gewissen Frustration – Kenntnis von der Tatsache, dass das Geheimnis um die Stimmzettel, die auf den Namen Julia Senti lauteten, ungelüftet bleibt. Die Stimmzählerinnen und -zähler, die damals an der Auszählung teilgenommen haben, geben an, weder die fraglichen Stimmzettel gesehen zu haben noch gehört zu haben, dass der Name der Grossrätin Senti während der Auszählung irgendeinmal genannt worden sei.

Die Kommission hat sich einstimmig dagegen ausgesprochen, das Dossier zur Einleitung einer Strafuntersuchung an die Staatsanwaltschaft zu überweisen. Die Anhörung der Stimmzählerinnen und -zähler hat keine Sachverhalte ans Licht gebracht, die vermuten liessen, dass der Wahlgang absichtlich gefälscht worden sei. Die Kommission hat damit das Gefühl, dass damals kein Wille zu einer Wahlfälschung vorhanden gewesen sei.

Die Kommission hält weiter fest, dass die widersprüchlichen Versionen der Stimmzählerinnen und -zählern von einer gewissen Desorganisation zeugen und darauf hinweisen,

dass das Wahlverfahren nicht klar organisiert ist. Gemäss dem Auftrag, der ihr gegeben wurde, schlägt sie vor, eine Reihe von klaren Bestimmungen aufzustellen, um das Wahlverfahren zu verbessern; sie sind in einer Richtlinie aufgeführt, die dem Büro des Grossen Rates unterbreitet wird (Vgl. Anhang).

Die Kommission schlägt insbesondere vor, den Stimmzählerinnen und -zählern ein Präsidium zu geben, das damit beauftragt wird, die Aufgaben der Stimmzählerinnen und -zähler zu beaufsichtigen und sicherzustellen, dass eine zweite Auszählung der Stimmzettel durchgeführt wird. Sie schlägt überdies vor, dass die Wahlgänge vom Dienstagnachmittag in der Regel am Mittwochmorgen vor der Sitzung des Grossen Rates ausgezählt werden. Gemäss ihr würde eine Pause von 20 Minuten am Dienstagnachmittag für die Auszählung von bisweilen gegen 8 Wahlen oder auch mehr nicht ausreichen. Die Kommission ist der Meinung, dass die Verschiebung der Auszählungen auf Mittwochmorgen es den Stimmzählerinnen und -zählern erlaubt, mit Befriedigung sowohl ihre Aufgabe als Stimmzählerinnen und -zähler als auch diejenige als Grossrätinnen und -räte zu erfüllen.

Am Ende ihrer Arbeit und in Ermangelung eines Beweises für das Gegenteil hält die Kommission fest, dass am 6. Februar 2019 das Resultat des Wahlgangs für das erste Vizepräsidium des Grossen Rates nicht absichtlich gefälscht worden ist, sondern Folge einer groben Fahrlässigkeit der Stimmzählerinnen und -zähler darstellt. Um das Risiko einer Wiederholung eines solchen Ereignisses zu beschränken, lädt sie das Büro ein, die Bestimmungen in der Richtlinie über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zu übernehmen.

Sie lädt zudem den Grossen Rat ein, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

---



## Rapport 2019-GC-73

27 août 2019

### de la commission ordinaire au Grand Conseil relatif à la requête 2019-GC-40 Collaud Romain, Kolly Gabriel – Dysfonctionnement au sein du collège des scrutateurs et ouverture d’une enquête

Nous avons l’honneur de vous présenter le rapport relatif à la requête de Romain Collaud et Gabriel Kolly concernant les dysfonctionnements observés au sein du collège des scrutateurs lors de l’élection à la première vice-présidence du Grand Conseil le 6 février 2019 et les mesures à mettre en place pour éviter la réédition d’un tel événement.

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Résumé</b>	<b>2</b>
<b>3. Auditions des scrutateurs</b>	<b>2</b>
3.1 Déroulement du scrutin du 6 février 2019	3
3.2 Bulletins au nom de la députée Julia Senti	4
3.3 Hypothèse de la fraude écartée	4
3.4 Améliorations à apporter au processus électoral	4
<b>4. Conclusions</b>	<b>4</b>

### 1. Introduction

Le 26 mars 2019, le Grand Conseil a accepté par 58 voix contre 39 (4 abstentions) la requête 2019-GC-40 des députés Romain Collaud et Gabriel Kolly demandant « l’ouverture d’une enquête par une commission du Grand Conseil sur le fonctionnement lors du comptage des voix par les scrutateurs le 6 février dernier, ainsi que la mise en place de mesures pour éviter ces dysfonctionnements fort fâcheux ».

Pour mémoire, le 6 février 2019, le Grand Conseil a procédé à l’élection à la première vice-présidence du Parlement, en remplacement du député Raoul Girard, démissionnaire. Au terme du scrutin, le

Président du Grand Conseil a annoncé l’élection de la députée Kirthana Wickramasingam avec 68 voix sur 95 bulletins valables (103 distribués, 101 rentrés, 6 blancs). La députée Ursula Krattinger-Jutzet était créditée de 24 voix, les députés Pierre Mauron et Olivier Flechtner de respectivement 2 et 1 voix.

Dans le cadre de ses attributions, le Secrétariat du Grand Conseil a procédé, le lendemain du scrutin, au recomptage des voix. L’opération – ponctuelle – a révélé des erreurs dans les résultats rapportés au Président du Grand Conseil. Ainsi, la députée Kirthana Wickramasingam était-elle créditée de 7 voix de trop, au détriment de la députée Ursula Krattinger-Jutzet (3 voix) et de la

députée Julia Senti (4 voix), dont le nom n'a jamais été mentionné le 6 février 2019.

Le 10 mai, le Bureau du Grand Conseil a chargé une commission ordinaire de neuf membres de faire la lumière sur les événements du 6 février 2019 et de proposer des pistes d'amélioration du processus électoral.

### **Membres de la commission**

Hubert DAFFLON : Président

Romain COLLAUD, Nicolas KOLLY, Ursula KRATTINGER-JUTZET, Bertrand MOREL, Benoît PILLER, Benoît REY, Emanuel WAEBER, Jean-Daniel WICHT

## **2. Résumé**

La commission s'est réunie à quatre reprises – les 19 et 28 juin, le 8 juillet et le 27 août. Elle s'est d'abord appliquée à définir les contours de sa mission et les moyens de la remplir. Elle a ensuite entendu les scrutateurs sur le déroulement du scrutin problématique ; il s'agissait pour elle de déterminer s'il y avait eu fraude, auquel cas une dénonciation pénale se serait imposée. Enfin, elle s'est employée à rédiger son rapport à l'intention du Grand Conseil et une directive relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs à l'intention du Bureau.

Des auditions des six scrutateurs, dont l'un n'a pas pris part au dépouillement, n'est ressorti aucun élément permettant d'affirmer que le scrutin a été faussé intentionnellement. C'est ainsi que, forte du sentiment qu'il n'y a pas eu volonté de frauder, la commission s'est prononcée à l'unanimité contre la transmission du dossier au Ministère public.

La commission relève cependant une grave négligence des scrutateurs, qui ont failli collectivement à leur mission. De leurs auditions, il appert qu'une désorganisation certaine règne au sein du collège et qu'aucune

procédure ne régit clairement les opérations de dépouillement. La commission a été particulièrement heurtée d'apprendre qu'il n'est pas systématiquement procédé, pour validation des résultats, à un deuxième dépouillement des scrutins. Une telle opération aurait sans doute permis d'éviter la déconvenue du 6 février 2019.

La commission ne saurait cependant blâmer les seuls scrutateurs. Elle estime que le Grand Conseil porte sa part de responsabilité pour n'avoir pas codifié clairement le déroulement du processus électoral.

La commission prend par ailleurs acte du fait que le mystère des bulletins au nom de la députée Julia Senti restera entier. Selon les scrutateurs ayant pris part au dépouillement ce jour-là, l'erreur trouve son origine dans la réunion accidentelle des bulletins Senti avec des bulletins Wickramasingam. Reste que chacun assure avec conviction n'avoir jamais vu lesdits bulletins, ni entendu prononcer le nom de la députée Senti.

Conformément à la mission qui lui a été confiée, la commission propose une série de mesures pour améliorer le processus électoral, de l'impression des bulletins de vote à la communication des résultats par le président du Grand Conseil. Ces dispositions sont consignées dans une directive soumise au Bureau.

## **3. Auditions des scrutateurs**

Bien qu'ils n'y fussent pas contraints, les scrutateurs ont tous répondu tant à l'invitation qu'aux questions de la commission. Durant les entretiens individuels, qui se sont déroulés le 28 juin 2019, chacun a pu livrer ses souvenirs, parfois diffus, du dépouillement problématique et faire part de ses propositions d'amélioration du processus électoral.

De manière générale, les membres du collège des scrutateurs ont été très affectés par cet événement. Tous reconnaissent que des erreurs de comptage d'une ou deux voix

peuvent se produire. Mais dans le cas particulier, pas moins de sept voix ont été mal répertoriées. Ils sont unanimes à dire que c'est trop. Plus grave encore à leurs yeux est le fait qu'à aucun moment les quatre bulletins au nom de la députée Julia Senti n'ont été consignés.

### **3.1 Déroulement du scrutin du 6 février 2019**

Le 6 février 2019, le processus électoral s'est déroulé « comme d'habitude », selon l'ensemble des scrutateurs qui y ont pris part.

La coordinatrice des opérations a confié aux scrutateurs les bulletins de vote à distribuer dans les bancs selon les secteurs attribués à chacun (quatre au total). Les bulletins non distribués ont été remis à la coordinatrice.

La récolte des bulletins a été opérée par deux scrutateurs, dans les secteurs placés sous leur responsabilité. Les bulletins ont ensuite été transférés dans une boîte se trouvant sur la table des scrutateurs, avant d'être placés dans une enveloppe. Le collègue s'est ensuite retiré dans la salle voisine, dite du Tribunal cantonal, pour procéder au dépouillement.

Là, deux binômes se sont spontanément constitués pour œuvrer au dépouillement. La coordinatrice – qui n'a elle-même pas participé au comptage des voix – a alors vidé l'enveloppe sur la table et réparti les bulletins entre les binômes. Le dépouillement des votes a commencé.

La commission a entendu différentes versions, souvent contradictoires, de cette opération. Pour d'aucuns, les scrutateurs ont travaillé en binôme, dépouillant ensemble les bulletins et les plaçant sur les mêmes piles. Selon d'autres, chacun a travaillé individuellement, faisant ses propres piles avant de les fusionner avec celles de l'autre membre du binôme.

Au terme du décompte, les binômes ont remis leurs piles de bulletins à la coordinatrice en lui dictant les résultats obtenus. Les bulletins

portant le même nom ont alors été réunis en une seule pile. A vue d'œil, un tas dominait largement les autres, laissant augurer un résultat très net. Un deuxième dépouillement des voix n'a dès lors pas été jugé nécessaire. Courant, ce procédé a particulièrement heurté la commission, certaine que le double contrôle des scrutins était la règle.

Finalement, la coordinatrice a additionné les chiffres communiqués par les binômes et reporté la somme obtenue dans le procès-verbal de dépouillement des votes.

Concernant le bouclage des opérations, les scrutateurs ont présenté, là encore, des versions différentes. La majorité affirme que le résultat du scrutin n'a pas été annoncé et n'avoir pas vu le procès-verbal de dépouillement. Certains disent au contraire avoir entendu l'annonce du résultat et/ou vu le procès-verbal de dépouillement. Seule certitude, ledit procès-verbal ne porte que la signature de la coordinatrice.

Enfin, les bulletins ont été replacés dans l'enveloppe, qui a été remise au Secrétariat du Grand Conseil avec le procès-verbal de dépouillement. Les résultats ont été saisis dans un tableur Excel, puis une fiche récapitulative a été imprimée pour être transmise au Président du Grand Conseil.

Le lendemain, le Secrétariat du Grand Conseil a procédé au contrôle inopiné du scrutin, révélant les erreurs dans les résultats rapportés au Grand Conseil. La députée Kirthana Wickramasingam avait ainsi été créditée de 3 voix appartenant à la députée Ursula Krattinger-Jutzet et de 4 voix appartenant à la députée Julia Senti.

### **3.2 Bulletins au nom de la députée Julia Senti**

Les cinq scrutateurs ayant pris part au dépouillement du scrutin – le sixième était excusé – ne parviennent pas à expliquer l’omission des bulletins au nom de la députée Julia Senti. Ils plaident l’accident : selon eux, les bulletins Senti ont été fortuitement fusionnés avec des bulletins Wickramasingam. Chacun affirme cependant n’avoir pas vu de bulletin au nom de la députée Julia Senti. Chacun affirme encore que ce nom n’a jamais été prononcé durant le dépouillement.

### **3.3 Hypothèse de la fraude écartée**

Cinq membres du collège des scrutateurs écartent catégoriquement l’hypothèse de la fraude. Chacun, assurent-ils, n’aspire qu’à remplir sa mission en toute honnêteté. Pour eux, il s’agit d’une erreur, aussi grave que regrettable. Selon leur expérience, il est probable que les sept bulletins litigieux se soient accidentellement retrouvés dans la mauvaise pile. Seul un membre du collège – qui ne parvient pas à comprendre comment les bulletins au nom de la députée Julia Senti ont pu être ignorés – fait part de ses doutes, mais ne saurait mettre quelqu’un en cause.

### **3.4 Améliorations à apporter au processus électoral**

De manière générale, les scrutateurs appellent à une codification précise des différentes étapes du processus électoral – de la distribution des bulletins à l’annonce des résultats du scrutin –, dont chacun devrait être instruit à son entrée en fonction. Car à l’heure actuelle, aucune règle ne régit l’organisation et le fonctionnement du collège ; chacun œuvre de manière plus ou moins autonome, en essayant de faire au mieux.

Plusieurs scrutateurs relèvent le stress engendré par les nombreuses élections judiciaires qui, ponctuellement, jalonnent les séances du mardi après-midi. Ces scrutins-là, contrairement aux élections protocolaires,

sont dépouillés dans la salle du Grand Conseil, à même la table des scrutateurs. Le décompte des voix demandant de la concentration, cette manière de procéder augmente le risque de commission d’erreurs. Le risque est encore amplifié par le fait que, régulièrement, des députés qui n’étaient pas à leur place au moment de la distribution ou de la récolte viennent à la table des scrutateurs chercher et/ou déposer un bulletin. Pour une majorité du collège, chaque scrutin devrait ainsi être dépouillé au calme, hors de la salle du Grand Conseil.

Mais les scrutateurs étant avant tout des députés, représentants d’une frange de la population, il ne saurait être question, en les contraignant à quitter la salle, de les priver de leur droit de participer aux débats du plénum. D’aucuns plaident ainsi pour l’introduction, le mardi après-midi, d’une pause durant laquelle ils pourraient remplir leur mission de scrutateur.

Une majorité estime encore que le soutien logistique d’un représentant du Secrétariat du Grand Conseil serait appréciable.

## **4. Conclusions**

La commission constate tout d’abord que, le temps passant, les souvenirs des protagonistes du dépouillement du 6 février 2019 se sont estompés et ne permettent pas de reconstituer le déroulement précis des opérations.

Elle prend ensuite acte – avec une certaine frustration – du fait que le mystère des bulletins au nom de la députée Julia Senti restera entier, les scrutateurs ayant pris part au dépouillement ce jour-là affirmant n’avoir ni vu lesdits bulletins, ni entendu prononcer le nom de la députée Senti.

A l’unanimité de ses membres, la commission s’est prononcée contre la transmission du dossier au Ministère public aux fins d’investigation pénale. Les auditions des scrutateurs n’ont en effet révélé aucun élément permettant d’affirmer que le scrutin

avait été faussé intentionnellement. La commission a ainsi le sentiment qu'il n'y pas eu ce jour-là volonté de frauder.

La commission retient encore que les versions contradictoires livrées par les scrutateurs témoignent d'une désorganisation certaine du collège et mettent en évidence le fait qu'aucune procédure claire ne régit le processus électoral. Conformément à la mission qui lui a été confiée, elle propose une série de dispositions propres à améliorer ce processus ; elles sont consignées dans une directive soumise au Bureau du Grand Conseil (cf. annexe).

La commission propose notamment de doter le collège d'une présidence chargée de superviser la tâche des scrutateurs et d'imposer un deuxième dépouillement des voix. Elle propose également que les scrutins du mardi après-midi soient, en règle générale, dépouillés le mercredi matin avant la séance du Grand Conseil. Selon elle, une pause de vingt minutes le mardi ne saurait suffire à dépouiller jusqu'à parfois huit élections, voire davantage. La commission estime que le report du dépouillement au mercredi matin permettra aux membres du collège de remplir à satisfaction leurs deux missions de député et de scrutateur.

Au terme de ses travaux, à défaut de preuve contraire, la commission retient donc que, le 6 février 2019, le résultat du scrutin de l'élection à la première vice-présidence du Grand Conseil n'a pas été intentionnellement faussé mais découle d'une grave négligence du collège des scrutateurs. Pour limiter le risque de réédition d'un tel événement, elle invite le Bureau à faire siennes les dispositions consignées dans la directive sur l'organisation et le fonctionnement du collège des scrutateurs.

Elle invite par ailleurs le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

---

## **Richtlinie**

*vom 06.12.2019*

### **über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler**

---

*Das Büro des Grossen Rates des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 4, 27, 28, 156 und 157 des Grossratsgesetzes (GRG)

*beschliesst:*

#### **1. KAPITEL**

##### **Allgemeine Bestimmungen**

**Art. 1**      Gegenstand

<sup>1</sup> In dieser Richtlinie werden die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler im Grossen Rat des Kantons Freiburg geregelt.

<sup>2</sup> Sie enthält namentlich Weisungen zum Verfahren bei protokollarischen, ordentlichen und richterlichen Wahlen.

#### **2. KAPITEL**

##### **Organisation der Stimmzählerinnen und Stimmzähler**

**Art. 2**      Zusammensetzung

<sup>1</sup> Der Grosse Rat wählt 6 Stimmzählerinnen und Stimmzähler (Art. 27 Abs. 1 GRG). Die abwesenden Stimmzählerinnen und Stimmzähler werden von ihren Stellvertreterinnen oder Stellvertretern ersetzt.

<sup>2</sup> Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler bezeichnen ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten für eine halbe Legislaturperiode; diese Personen sind wieder wählbar.

### **Art. 3**      Anleitung

<sup>1</sup> Das Sekretariat des Grossen Rates zeigt den Stimmzählerinnen und Stimmzählern und den Stellvertreterinnen und Stellvertretern zu Beginn der Legislaturperiode deren Arbeitsweise. Diese Anleitung wird für jede Stimmzählerin und jeden Stimmzähler und jede Stellvertreterin und jeden Stellvertreter, die oder der im Verlauf der Legislaturperiode gewählt wird, wiederholt.

<sup>2</sup> Den Stimmzählerinnen und Stimmzählern und den Stellvertreterinnen und Stellvertretern wird ein Exemplar der Richtlinien über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler abgegeben.

### **Art. 4**      Befugnisse

<sup>1</sup> Die Präsidentin oder der Präsident beaufsichtigt die Arbeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler und stellt sicher, dass das Verfahren nach Artikel 9 eingehalten wird.

<sup>2</sup> Die Präsidentin oder der Präsident hat namentlich folgende Befugnisse:

- a) Sie oder er zählt die (nicht ausgeteilten, ausgeteilten, eingegangenen) Wahlzettel.
- b) Sie oder er übergibt den Stimmzählerinnen und Stimmzählern, die Couverts, die ausgezählt werden müssen.
- c) Sie oder er erfasst die Ergebnisse der Wahlen in einem Protokoll der Auszählung der Stimmen.
- d) Sie oder er übermittelt der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des Grossen Rates das Protokoll der Auszählung der Stimmen.

<sup>3</sup> Die vier Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die nicht Mitglied des Präsidiums sind, bilden zwei Paare.

<sup>4</sup> Die Paare haben namentlich folgende Befugnisse:

- a) Sie zählen die Couverts aus, die ihnen von der Präsidentin oder vom Präsidenten übergeben wurden.
- b) Sie geben der Präsidentin oder dem Präsidenten das Ergebnis der Auszählungen bekannt.

### **3. KAPITEL**

#### **Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler**

##### **Art. 5** Stimmzettel

<sup>1</sup> Die Stimmzettel werden vom Sekretariat des Grossen Rates im Format A6 für Einzelwahlen und A5 für Listenwahlen herausgegeben. Bei mehreren Wahlen haben sie verschiedene Farben.

<sup>2</sup> Auf den Stimmzetteln wird der Gegenstand des Urnengangs und das Datum der Wahl angegeben. Für Listenwahlen werden ausserdem die Namen der Kandidatinnen und Kandidaten, die von den Fraktionen oder den Wahlausschüssen vorgeschlagen werden, angegeben.

<sup>3</sup> Auf den Reservestimmzetteln für einen allfälligen zweiten Wahlgang wird nur das Datum der Wahl angegeben.

##### **Art. 6** Austeilen der Stimmzettel

<sup>1</sup> Für das Austeilen der Stimmzettel wird der Grossratsaal in vier Sektoren aufgeteilt. Für jeden Sektor ist eine Stimmzählerin oder ein Stimmzähler verantwortlich.

<sup>2</sup> Das Präsidium teilt die Stimmzettel den Stimmzählerinnen und Stimmzählern, der Berichterstatterin oder dem Berichterstatter und dem Präsidium des Grossen Rates aus.

<sup>3</sup> Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler teilen die Stimmzettel nur den Grossrätinnen und Grossräten, die an ihrem Platz sitzen, aus. Wenn die Verteilung in den Rängen beendet ist, wird das Austeilen geschlossen.

<sup>4</sup> Es ist den Grossrätinnen und Grossräten verboten, am Tisch der Stimmzählerinnen und Stimmzähler um einen Stimmzettel zu bitten.

<sup>5</sup> Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler geben die nicht ausgeteilten Stimmzettel der Präsidentin oder dem Präsidenten ab; diese oder dieser heftet sie zusammen und legt sie in das Auszählungscouvert.

#### **Art. 7**      Einsammeln der Stimmzettel

<sup>1</sup> Die Stimmzettel werden mit einer Urne eingesammelt.

<sup>2</sup> Für das Einsammeln wird der Grossratssaal in zwei Sektoren eingeteilt, für die zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler verantwortlich sind.

<sup>3</sup> Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler sammeln nur die Stimmzettel der Grossrätinnen und Grossräte ein, die an ihrem Platz sitzen. Wenn das Einsammeln in den Rängen beendet ist, wird die Abstimmung geschlossen.

<sup>4</sup> Es ist den Grossrätinnen und Grossräten verboten, ihren Stimmzettel am Tisch der Stimmzählerinnen und Stimmzähler abzugeben.

<sup>5</sup> Nach dem Einsammeln werden die Urnen in das Auszählungscouvert geleert; dieses wird sofort verschlossen.

#### **Art. 8**      Auszählung – Allgemeines

<sup>1</sup> Die Auszählung findet nie im Grossratssaal und immer in Anwesenheit einer Vertreterin oder eines Vertreters des Sekretariats des Grossen Rates statt.

<sup>2</sup> Es können Sitzungsunterbrechungen beschlossen werden, damit die Wahlen ausgezählt werden können.

#### **Art. 9**      Auszählung – Verfahren

<sup>1</sup> Die Präsidentin oder der Präsident öffnet die Couverts in Anwesenheit aller Stimmzählerinnen und Stimmzähler und der Vertreterin oder des Vertreters des Sekretariats des Grossen Rates.

<sup>2</sup> Die Präsidentin oder der Präsident zählt die (nicht ausgeteilten, ausgeteilten, eingegangenen) Stimmzettel und übergibt dann jedem Paar ein Couvert.

<sup>3</sup> Die Paare zählen den Urnengang, der ihnen übergeben wurde, aus und notieren das Ergebnis auf einem Formular, das vom Sekretariat des Grossen Rates abgegeben wird. Die Stimmzettel werden anschliessend vermischt und wieder in das Couvert zurückgelegt; dieses wird der Präsidentin oder dem Präsidenten gleichzeitig mit dem Formular mit dem Ergebnis übergeben.

<sup>4</sup> Die Präsidentin oder der Präsident erfasst die Ergebnisse, die ihm von den Paaren übermittelt wurden, ohne sie zu verkünden mit einem Tabellenkalkulationsprogramm. Jedes Couvert, das von einem Paar ausgezählt wurde, wird anschliessend für eine zweite Auszählung nach demselben Verfahren dem anderen übergeben.

<sup>5</sup> Übermitteln die Paare unterschiedliche Ergebnisse, so macht die Präsidentin oder der Präsident eine dritte Auszählung.

<sup>6</sup> So wird bei jedem Urnengang vorgegangen.

<sup>7</sup> Das Sekretariat des Grossen Rates bewahrt die Stimmzettel während vier Monaten auf.

## **Art. 10** Ungültige Stimmen

<sup>1</sup> Es werden nicht in Betracht gezogen (Art. 157 Abs. 1 GRG):

- a) die unleserlichen oder zweideutigen Stimmzettel;
- b) die Stimmzettel, die einen von der Bezeichnung der Kandidatin oder des Kandidaten abweichenden Vermerk enthalten;
- c) die zugunsten einer nicht wählbaren Person abgegebenen Stimmen;
- d) die leeren Stimmzettel.

<sup>2</sup> Enthält ein Listenstimmzettel mehr Namen, als Personen zu wählen sind, werden die zuletzt eingetragenen Namen von den Stimmzählerinnen und Stimmzählern gestrichen (Art. 157 Abs. 2 GRG).

<sup>3</sup> Bei Zweifeln an der Gültigkeit eines Stimmzettels besprechen sich die Stimmzählerinnen und Stimmzähler mit den anderen.

## **Art. 11** Übermittlung und Verkündigung der Ergebnisse

<sup>1</sup> Nach der Auszählung verkündet die Präsidentin oder der Präsident den Stimmzählerinnen und Stimmzählern das Ergebnis des Urnengangs.

<sup>2</sup> Die Protokolle der Auszählung der Stimmen werden von allen Stimmzählerinnen und Stimmzählern unterzeichnet.

<sup>3</sup> Die Präsidentin oder Präsident übermittelt die Protokolle der Auszählung der Stimmen unverzüglich der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des Grossen Rates.

<sup>4</sup> Die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates verkündet die Namen aller Kandidatinnen und Kandidaten, die Stimmen erhalten haben, vor dem Plenum.

## **Directive**

*Du 06.12.2019*

### **relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs**

---

#### *Le Bureau du Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 4, 27, 28, 156 et 157 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)

*Adopte ce qui suit :*

#### **CHAPITRE 1**

##### **Dispositions générales**

###### **Art. 1**      **Objet**

<sup>1</sup> La présente directive régit l'organisation et le fonctionnement du collège des scrutateurs du Grand Conseil du canton de Fribourg.

<sup>2</sup> Elle contient notamment des instructions sur la procédure à suivre lors des élections protocolaires, ordinaires et judiciaires.

#### **CHAPITRE 2**

##### **Organisation du collège des scrutateurs**

###### **Art. 2**      **Composition**

<sup>1</sup> Le collège des scrutateurs est composé de six membres élus par le Grand Conseil (art. 27 al 1 LGC). Les scrutateurs ou scrutatrices absents sont remplacés par leur suppléant ou leur suppléante.

<sup>2</sup> Le collège des scrutateurs désigne son président ou sa présidente ainsi que son vice-président ou sa vice-présidente pour la durée d'une demi-législature ; ils sont rééligibles.

###### **Art. 3**      **Instruction**

<sup>1</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices et les suppléants ou suppléantes sont instruits par le Secrétariat du Grand Conseil, en début de législature, des règles de fonctionnement du collège. L'opération est répétée pour chaque scrutateur ou scrutatrice et suppléant ou suppléante élu en cours de législature.

<sup>2</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices et les suppléants ou suppléantes se voient remettre un exemplaire de la directive relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs.

###### **Art. 4**      **Attributions**

<sup>1</sup> La présidence supervise le travail des scrutateurs ou scrutatrices et s'assure que la procédure décrite à l'art. 9 est respectée.

<sup>2</sup> La présidence a notamment les attributions suivantes :

- a) elle procède au décompte des bulletins (non distribués, distribués, rentrés) ;
- b) elle confie les enveloppes à dépouiller aux scrutateurs ou scrutatrices ;
- c) elle saisit les résultats des élections dans le procès-verbal de dépouillement des votes ;
- d) elle transmet le procès-verbal de dépouillement des votes au ou à la Secrétaire général-e du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Les quatre scrutateurs ou scrutatrices qui ne sont pas membres de la présidence forment deux binômes.

<sup>4</sup> Les binômes ont notamment les attributions suivantes :

- a) ils dépouillent les enveloppes confiées par la présidence ;
- b) ils communiquent à la présidence le résultat des dépouillements.

### **CHAPITRE 3**

#### **Fonctionnement du collège des scrutateurs**

##### **Art. 5** Bulletins de vote

<sup>1</sup> Les bulletins de vote sont émis par le Secrétariat du Grand Conseil au format A6 pour les scrutins uninominaux et A5 pour les scrutins de liste. Ils sont de couleur différente lors d'élections multiples.

<sup>2</sup> Les bulletins mentionnent l'objet du scrutin et la date de l'élection. Pour les scrutins de liste, les bulletins mentionnent en sus le nom des candidat-e-s proposé-e-s par les groupes ou les comités de sélection.

<sup>3</sup> Des bulletins de réserve, dans l'éventualité de tours de scrutin supplémentaires, ne mentionnent que la date de l'élection.

##### **Art. 6** Distribution des bulletins de vote

<sup>1</sup> Pour la distribution des bulletins, la salle du Grand Conseil est divisée en quatre secteurs. Chaque secteur est placé sous la responsabilité d'un scrutateur ou d'une scrutatrice.

<sup>2</sup> La présidence distribue les bulletins aux scrutateurs ou scrutatrices, au ou à la rapporteur-e et à la Présidence du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices ne distribuent de bulletin qu'aux député-e-s assis-e-s à leur place. Lorsque la diffusion dans les bancs est terminée, la distribution est close.

<sup>4</sup> Il est interdit aux député-e-s de solliciter un bulletin à la table des scrutateurs.

<sup>5</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices remettent les bulletins non distribués à la présidence, qui les agrafe et les place dans l'enveloppe de dépouillement.

##### **Art. 7** Collecte des bulletins de vote

<sup>1</sup> Les bulletins sont collectés dans une urne.

<sup>2</sup> Pour la collecte des bulletins, la salle du Grand Conseil est divisée en deux secteurs placés sous la responsabilité de deux scrutateurs ou scrutatrices.

<sup>3</sup> Les scrutateurs ou scrutatrices ne collectent que les bulletins des député-e-s assis-e-s à leur place. Lorsque la collecte dans les bancs est terminée, le vote est clos.

<sup>4</sup> Il est interdit aux député-e-s de déposer leur bulletin à la table des scrutateurs.

<sup>5</sup> Au terme de la collecte, les urnes sont vidées dans l'enveloppe de dépouillement qui est immédiatement fermée.

##### **Art. 8** Dépouillement – Généralités

<sup>1</sup> Le dépouillement ne se déroule jamais dans la salle du Grand Conseil et toujours en présence d'un ou d'une représentant-e ou du Secrétariat du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Des interruptions de séance peuvent être décrétées pour permettre le dépouillement des scrutins.

##### **Art. 9** Dépouillement – Procédure

<sup>1</sup> La présidence ouvre les enveloppes en présence de tous les scrutateurs ou scrutatrices et du ou de la représentant-e du Secrétariat du Grand Conseil.

<sup>2</sup> La présidence procède au décompte des bulletins (non distribués, distribués, rentrés) puis confie une enveloppe à chaque binôme.

<sup>3</sup> Les binômes dépouillent le scrutin confié et notent le résultat obtenu sur un formulaire fourni par le Secrétariat du Grand Conseil. Les bulletins sont ensuite mélangés et replacés dans l'enveloppe, qui est remise à la présidence en même temps que le formulaire de résultat.

<sup>4</sup> La présidence saisit sur un tableur, sans les annoncer, les résultats transmis par les binômes. Chaque enveloppe dépouillée par un binôme est ensuite confiée à l'autre pour un deuxième dépouillement selon la même procédure.

<sup>5</sup> En cas de divergence des résultats transmis par les binômes, la présidence procède à un troisième dépouillement.

<sup>6</sup> Il est procédé ainsi pour chaque scrutin.

<sup>7</sup> Les bulletins sont conservés durant quatre mois par le Secrétariat du Grand Conseil.

#### **Art. 10** Suffrages non valables

<sup>1</sup> N'entrent pas en ligne de compte (art. 157 al. 1 LGC) :

- a) les bulletins illisibles ou équivoques ;
- b) les bulletins contenant une mention étrangère à la désignation des candidat-e-s ;
- c) les suffrages donnés à une personne non éligible ;
- d) les bulletins blancs.

<sup>2</sup> Lorsqu'un bulletin de liste renferme plus de noms qu'il n'y a de personnes à élire, les derniers noms inscrits sont biffés par les scrutateurs (art. 157 al. 2 LGC).

<sup>3</sup> En cas de doute sur la validité d'un bulletin, les scrutateurs ou scrutatrices consultent le collège.

#### **Art. 11** Transmission et annonce des résultats

<sup>1</sup> Au terme du dépouillement, la présidence annonce aux scrutateurs ou scrutatrices le résultat du scrutin.

<sup>2</sup> Les procès-verbaux de dépouillement des votes sont signés par tous les scrutateurs ou scrutatrices.

<sup>3</sup> La présidence transmet sans délai les procès-verbaux de dépouillement des votes au ou à la Secrétaire général-e du Grand Conseil.

<sup>4</sup> Le Président ou la Présidente du Grand Conseil annonce devant le plénum le nom de tous les candidats ayant obtenu des voix.



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Motion Savary-Moser Nadia / Grandgirard Pierre-André  
**ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema**

2018-GC-43

### **I. Zusammenfassung der Motion**

In ihrer am 21. März 2018 eingereichten und begründeten Motion beantragen Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Pierre-André Grandgirard, dass dem Artikel 38 des Gewässergesetzes (GewG) ein Buchstabe f angefügt wird, um die Finanzierung der Infrastrukturen, die sich aus der Pflicht zur Regionalisierung ergeben, als kantonale Aufgabe zu verankern.

Zur Begründung wird in der Motion das Ausmass der Kosten von 79 Millionen für die Freiburger Gemeinden angeführt, Kosten, die sich aus einer ambitionierten kantonalen Planung ergeben. Obschon der Grundsatz der Regionalisierung der Abwasserreinigungsanlagen (ARA) akzeptiert ist, besteht zurzeit – anders als etwa in den Kantonen Waadt und Bern – keine kantonale Finanzierung der durch die Anpassung der Infrastrukturen an die neue Herausforderung des Umweltschutzes verursachten Kosten, um die Gemeinden von diesen bedeutenden Kosten zu entlasten.

Die Verfasserin und der Verfasser der Motion hatten im Mai 2017 eine parlamentarische Anfrage an den Staatsrat gerichtet, um abzuklären, ob dieser bereit wäre, auf eine finanzielle Unterstützung an die Gemeinden einzutreten und welche Mittel denkbar wären. In seiner Antwort erklärte sich der Staatsrat bereit, ein Beitragssystem einzurichten, das hauptsächlich dazu dient, die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu fördern. Dabei müsse allerdings das Verursacherprinzip eingehalten werden, ist dieser zentrale Grundsatz doch sowohl im eidgenössischen als auch im kantonalen Recht verankert. Der Staatsrat hatte ausserdem befunden, dass ein Solidaritätsfonds nötig sei, um die Disparitäten zwischen den Gemeinden auszugleichen. Er schlug denn auch vor, in Anlehnung an das Berner Modell einen jährlichen Beitrag auf Abwässer in der Grössenordnung von 1 Million Franken bei den Eigentümern der ARA zu erheben, mit dem ein Fonds gespeist wird, der gemäss den vom Kanton festgelegten Prioritäten für die Umsetzung der mit der Behandlung der Mikroverunreinigungen verbundenen Massnahmen dazu dient, den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung der Anlagen zur Entwässerung und Abwasserreinigung zu subventionieren.

### **II. Antwort des Staatsrats**

#### **1. Einleitung**

Die Antwort des Staatsrats vom 15. Mai 2017 auf die Anfrage Savary-Moser / Grandgirard (QA 2017-CE-112: ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema) ist integraler Bestandteil der nachfolgenden Begründung (Anhang 1). Nur massgebliche Elemente werden wieder aufgegriffen.

## 2. Analyse des Inhalts der Motion

### Finanzierung der Infrastrukturen durch den Kanton

Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) legt Folgendes fest:

#### *Art. 60a Abwasserabgaben der Kantone*

- <sup>1</sup> *Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. [...]*
- <sup>2</sup> *Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.*

Die Kantone haben keine andere Wahl als sicherzustellen, dass das Verursacherprinzip für die Finanzierung der Entwässerung und der Abwasserreinigung eingehalten wird. Eine Finanzierung durch den Kanton kann mit anderen Worten nicht vom Verursacherprinzip abweichen. Die einzig mögliche Ausnahme wird in Absatz 2 definiert, für den Fall, dass ein solches Finanzierungssystem auf unüberwindbare finanzielle Hürden stossen würde.

Der Kanton Freiburg hat diese Vorgaben des Bundes umgesetzt, indem er die Gemeinden seit vielen Jahren berät (Empfehlungen zur Finanzierung von Abwasserableitungs- und Abwasserreinigungsanlagen, Juli 2002) und Instrumente geschaffen hat, um deren Erfüllung zu erleichtern (kantonales Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 GewG). Gemäss Artikel 62 GewG verfügten die Gemeinden über eine Frist bis zum 31. Dezember 2013, um ein Reglement zu erlassen, das ihnen die Überwälzung aller Kosten ermöglicht: Bau-, Betriebs-, Unterhalts-, Sanierungs-, und Erneuerungskosten der Abwassersanlagen.

### Regionalisierung der Abwasserreinigung

Der Kanton hat mehrere Studien zur Optimierung der Abwasserreinigung finanziert. Eine der geeignetsten Massnahmen (beste Kostenwirksamkeit) ist die Regionalisierung der Abwasserreinigung, die es insbesondere ermöglicht, mittelfristig die Kosten der Abwasserreinigung zu beschränken. Das Ergebnis dieses Vorgehens wurde in die kantonale Planung der Abwasserreinigung integriert, die bis 2040 eine Reduzierung der Zahl der ARA im Kanton von 25 auf 11 vorsieht.

Für die Regionalisierung müssen in einer ersten Phase Investitionen getätigt werden (56 Millionen Franken), um bestimmte Anlagen an grössere anzuschliessen. Diese Investitionen werden mittelfristig durch die erzielten Skaleneffekte kompensiert (Reduzierung der jährlichen Abwasserreinigungskosten um 2 Millionen Franken über eine theoretische Lebensdauer der ARA von 33 Jahren, sowie der für die Behandlung der Mikroverunreinigungen nötigen Investitionen um 3 Millionen Franken).

Dementsprechend verursacht die Regionalisierung weder zusätzliche Kosten, noch ist sie eine Verpflichtung. Für ARA, die aufgehoben werden, ersetzt sie die Kosten, die für die Erneuerung der als zu kostspielig betrachteten bestehenden ARA anfallen würden. Eine Finanzierung durch den Kanton, die sich auf die «notwendigen Infrastrukturen, die sich aus der Verpflichtung zur Regionalisierung ergeben», beschränkt, scheint dem Staatsrat deswegen ungeeignet.

## Finanzierungssystem der Kantone Waadt und Bern

	VD	BE
Beitragshöhe	rund Fr. 12.60 pro Einwohner/in und Jahr	rund Fr. 13.60 pro Einwohner/in und Jahr
Finanzierungsgrundsatz	allgemeine Steuern, nicht dem Verursacherprinzip entsprechend	Gebühr gemäss Abwasserfracht beim Auslauf der ARA, dem Verursacherprinzip entsprechend, degressiv!
Mit Beiträgen unterstützte Objekte	Sammelkanäle und Stickstoff-Behandlung	alle als prioritär eingestuftes Entwässerungs- und Abwasserreinigungsmassnahmen
Grundsatz für die Lastenteilung	Unterstützung nur in den von der Behandlung von Mikroverunreinigungen betroffenen Regionen	Unterstützung an alle Gemeinden, gewichtet nach Ersatzwert aller ihrer Anlagen
Beitragsdauer	Zeitlich beschränkt (20 Jahre)	Zeitlich unbeschränkt

Der Finanzierungsgrundsatz für diese beiden Kantone ist im Kapitel 4 des Anhangs 1 ausführlicher beschrieben. Auf den Kanton Freiburg übertragen, stellt dies in beiden Fällen einen Betrag in der Grössenordnung von 4 Millionen Franken pro Jahr dar (80 Millionen Franken über 20 Jahre).

Im Gegensatz zum Kanton Bern weicht der Kanton Waadt mit einem kantonalen Beitrag, der durch die allgemeinen Steuern finanziert wird, vom Verursacherprinzip nach GSchG ab. Hierbei stützt er sich auf Artikel 60a Abs. 2 GSchG, zumal die Kosten zur Anpassung der Anlagen für die Gemeinden als übermässig beurteilt wurden.

Die Situation des Kantons Waadt ist jedoch nicht mit jener des Kantons Freiburg vergleichbar. Einerseits sind im Kanton Waadt bedeutendere Arbeiten für die Regionalisierung und die Stickstoff-Behandlung notwendig. Zum Vergleich: Der Kanton Freiburg verfügt im Durchschnitt über 1 ARA je 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner; im Kanton Waadt ist es 1 ARA je 5000 Einwohnerinnen und Einwohner. Zudem sind im Kanton Freiburg beinahe 50 % der Bevölkerung an eine ARA mit Stickstoff-Behandlung angeschlossen, während es im Kanton Waadt lediglich 20 % sind.

Andererseits ist die Möglichkeit für die Gemeinden, alle Kosten gemäss dem Verursacherprinzip abzuwälzen, derzeit im Kanton Waadt weniger verbreitet als im Kanton Freiburg. Das Waadtländer Modell ist demnach im Kanton Freiburg nicht anwendbar.

### Höhe der Kosten, Kanton Freiburg

Kosten zulasten der Gemeinden	Fr. (in Mio.)
Mikroverunreinigungen	23
Regionalisierung	56
<b>Total</b>	<b>79</b>

Die Kosten für die Freiburger Gemeinden, die sich gemäss der Motion auf 79 Millionen Franken belaufen, setzen sich aus den Investitionen zusammen, die für die Regionalisierung und die Behandlung der Mikroverunreinigungen anfallen.

Wie erwähnt stellen die 56 Millionen Franken für die Regionalisierung für die Freiburger Gemeinden keine Mehrkosten dar und sollten über die in den Reglementen über die Beseitigung und Reinigung von Abwasser festgelegten Gebühren finanziert werden können (vorausgesetzt, diese entsprechen den Vorgaben des GewG).

Bei den 23 Millionen Franken für die Beseitigung von Mikroverunreinigungen handelt es sich hingegen um neue Investitionen, die nach Ablauf der Frist zur Anpassung der Reglemente hinzugekommen sind (insgesamt 89 Millionen Franken, mit Bundesbeiträgen zu einem Satz von 75 %).

Dies gilt auch für die von allen Gemeinden an den Bund entrichtete Steuer zur Finanzierung des Fonds zur Auszahlung der Bundesbeiträge. Der Beitrag der Freiburger Gemeinden wird sich bis 2040 auf 40 Millionen Franken belaufen.

Die Gemeinden werden somit einen Betrag von insgesamt 63 Millionen Franken für die zusätzliche Massnahme in Verbindung mit den Mikroverunreinigungen investieren müssen, die vom Bund vorgegeben wird. Dies entspricht rund 3 Millionen Franken pro Jahr.

### **Beurteilung durch den Staatsrat**

Der Staatsrat kann die im Rahmen dieser Motion vorgeschlagene Änderung des GewG nicht akzeptieren, weil sie gegen die vom Bund festgelegten Vorgaben betreffend Verursacherprinzip verstösst, für deren Umsetzung sich der Kanton zudem seit zwanzig Jahren einsetzt.

### **3. Subventionierungsvorschlag des Staatsrats**

Der Staatsrat ist sich der Herausforderungen bei der Abwasserreinigung im Allgemeinen und der Behandlung der Mikroverunreinigungen im Besonderen und der damit verbundenen Kosten durchaus bewusst.

Er ist sich auch bewusst, dass die zur Behandlung der Mikroverunreinigungen notwendigen Massnahmen (23 Millionen Franken zulasten der Gemeinden) und die damit verbundenen Bundesabgaben (40 Millionen Franken zulasten der Gemeinden) zusätzliche Aufwendungen sind, die nach Inkrafttreten des GewG hinzugekommen sind.

Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat bereit, ein auf Solidarität und Anreizen basierendes Beitragssystem einzurichten, das hauptsächlich dazu dient, die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu fördern. Dabei muss allerdings das Verursacherprinzip eingehalten werden, ist dieser zentrale Grundsatz doch im eidgenössischen wie auch im kantonalen Recht verankert.

Er schlägt folgenden Finanzierungsgrundsatz vor, der dem Beispiel des Kantons Bern folgt.

### **Finanzierungsgrundsatz**

Die Subventionierung erfolgt über eine Spezialfinanzierung aus einem Fonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung, der von den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen (ARA) in Abhängigkeit von der eingeleiteten Abwasserfracht beim Auslauf der ARA gespeist wird. Die

Inhaber der ARA überwälzen diese Abgabe gemäss dem Verursacherprinzip auf die Gemeinden oder Einzelpersonen.

Die Anreizwirkung dieses Grundsatzes ist unbestreitbar, da die Abgabe abnimmt, wenn entsprechende Massnahmen getroffen werden. Im Kanton Bern wurde die Abgabe so zwischen 2001 und 2015 um 30 % gesenkt. Darüber hinaus werden Gemeinden und Gemeindeverbände bevorteilt, die ihre Infrastrukturen gut unterhalten und erneuert haben, da diese Infrastrukturen geringere Kosten verursachen werden.

### **Beitragshöhe**

Im Vergleich zur Anfrage QA 2017-CE-112 (ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema) ist der Staatsrat ehrgeiziger: Er schlägt vor, einen Finanzierungsgrundsatz einzurichten, der einen Beitrag in der Höhe von 2,2 Millionen Franken pro Jahr ermöglicht (anstelle von 1 Million Franken pro Jahr). Diese Unterstützung wird es ermöglichen, das Freiburger System näher an die Praxis der Kantone Waadt und Bern zu bringen, mit denen der Kanton Freiburg im Bereich der Abwasserreinigung eng zusammenarbeitet. Der Staatsrat spricht sich jedoch gegen eine weitergehende Erhöhung des Beitrags aus, um zu verhindern, dass die für die Aufstockung des kantonalen Fonds nötigen finanziellen Mittel die Möglichkeiten der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sehr strapazieren oder gar übersteigen.

### **Mit Beiträgen unterstützte Objekte und Verwendung der Beiträge**

Die kantonalen Beiträge werden für alle vorrangigen Massnahmen und Studien bestimmt sein, die zur Verbesserung der Qualität der Entwässerung und Abwasserreinigung notwendig sind (z. B. Regionalisierung), sowie für die Erneuerung und Modernisierung der Anlagen.

In der Periode 2021–2040 sollen die Subventionen vorwiegend der Regionalisierung (Bau von Sammelkanälen und Aufhebung von kleinen ARA) zugutekommen, um die Umsetzung der Massnahmen gemäss der Abwasserreinigungsplanung zu erleichtern:

- > Die spezifischen Massnahmen für die Elimination von Mikroverunreinigungen in ARA werden bereits durch Bundesbeiträge subventioniert (zu einem Satz von 75 %), wenn sie bis 2040 abgeschlossen sind. Dasselbe gilt für Anschlussleitungen, dank denen eine Behandlung der Mikroverunreinigungen in kleinen ARA überflüssig wird. In diesem Zusammenhang kann mit Bundesbeiträgen von rund 66 Millionen Franken gerechnet werden.
- > Der Staatsrat schlägt vor, in Ergänzung dazu die für die Regionalisierung nötigen Infrastrukturen aus dem Fonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung zu einem Beitragssatz von 75 % zu subventionieren. Diese Beiträge von insgesamt 44 Millionen Franken (2,2 Millionen Franken pro Jahr) werden einen jährlichen Betrag von 75 000 Franken für die Beratung und die Unterstützung der Gemeinden durch die Fachstelle der RUBD umfassen, um die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu stärken.

### **Dauer der kantonalen Finanzierung**

Die Dauer des vorgeschlagenen Beitragsgrundsatzes ist nicht bestimmt. Der Staatsrat hält es für angemessen, ein dauerhaftes anstelle eines zeitlich beschränkten Beitragssystems vorzusehen. Dadurch kann die Erneuerung und Modernisierung der Anlagen über die Periode 2021–2040 hinaus unterstützt werden.

#### **4. Weiteres Vorgehen**

Der Staatsrat wird die Arbeiten in die Wege leiten, um dem Grossen Rat einen Vorschlag für eine Änderung des Gewässergesetzes unterbreiten zu können, mit der ein kantonaler Solidaritätsfonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung geschaffen wird, der von den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen in Abhängigkeit von der Abwasserfracht gespeist wird. Bei einer Annahme des Entwurfs zur Änderung des Gesetzes wird der Staatsrat das Gewässerreglement anpassen, um die Bedingungen für die vorgeschlagene Finanzierung festzulegen.

Weil die Regionalisierung keine zusätzlichen Kosten verursacht und auch keine Verpflichtung darstellt, schlägt Ihnen der Staatsrat abschliessend die Motion, welche die Änderung von Artikel 38 des Gewässergesetzes verlangt, zur Ablehnung vor.

*5. November 2019*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Savary-Moser Nadia / Grandgirard Pierre-André  
**STEP – L'eau est un enjeu majeur**

2018-GC-43

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mars 2018, les députés Nadia Savary-Moser et Pierre-André Grandgirard demandent d'ajouter une lettre f à l'article 38 de la loi sur les eaux (LCEaux) afin d'ancrer dans les tâches cantonales le financement des infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation.

A l'appui de leur motion, les auteurs font valoir l'ampleur de ces coûts à hauteur de 79 millions pour les communes fribourgeoises, montant découlant d'un plan cantonal ambitieux. Bien que le principe de régionalisation des STEP soit accepté, les coûts occasionnés pour l'adaptation des infrastructures au nouveau défi environnemental n'ont actuellement pas de financement cantonal, à l'instar de ce qui est prévu dans les cantons de Vaud et Berne pour soulager les communes de ces coûts importants.

Les députés avaient déposé en mai 2017 une question auprès de Conseil d'Etat afin de demander si ce dernier était prêt à entrer en matière pour un soutien financier des communes et quels pourraient être les moyens envisagés. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat s'est dit disposé à mettre en place un système de subventionnement destiné principalement à favoriser la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux, en respectant toutefois le principe fondamental du pollueur-payeur, principe ancré aussi bien dans la loi fédérale que dans la loi cantonale. Il avait également estimé qu'un fonds de solidarité était nécessaire afin de limiter les disparités entre communes. Il avait ainsi proposé de s'inspirer du modèle du subventionnement bernois en mettant en place une redevance annuelle sur les eaux usées de l'ordre de 1 million de francs perçue auprès des détenteurs de STEP qui alimenterait un fonds destiné à subventionner, suivant les priorités fixées par le canton notamment pour la mise en œuvre des mesures liées au traitement des micropolluants, la construction, l'extension et le renouvellement des ouvrages d'évacuation et d'épuration des eaux.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

#### 1. Préambule

La réponse du Conseil d'Etat du 15 mai 2017 à la question Savary-Moser Nadia, Grandgirard Pierre-André (QA 2017-CE-112 : STEP – L'eau est un enjeu majeur) fait partie intégrante du développement ci-dessous (annexe 1). Seuls les éléments déterminants sont repris.

## 2. Analyse du contenu de la motion

### Financement des infrastructures par le canton

La loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) fixe les exigences suivantes :

*Art. 60a Taxes cantonales sur les eaux usées*

- <sup>1</sup> *Les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. [...]*
- <sup>2</sup> *Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.*

Les cantons n'ont pas d'autre choix que de veiller à ce que le principe de causalité soit respecté pour le financement de l'évacuation et de l'épuration des eaux. Un financement par le canton ne peut par conséquent pas s'écarter du principe de causalité. La seule dérogation possible est définie à l'alinéa 2, au cas où ce système de financement se heurterait à des obstacles financiers insurmontables.

Le canton de Fribourg a veillé à l'application de cette exigence fédérale en conseillant les communes depuis de nombreuses années (Recommandations sur le Financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, juillet 2002) et en se dotant d'outils afin de faciliter sa mise en œuvre (loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009 (LCEaux)). Conformément à l'article 62 de cette loi, les communes disposaient d'un délai jusqu'au 31 décembre 2013 afin de se doter d'un règlement leur permettant le report de l'ensemble des coûts : de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux).

### Régionalisation de l'épuration

Le canton a financé plusieurs études afin d'optimiser l'épuration. Une des mesures les plus adéquates (meilleur rapport coût / efficacité) est la régionalisation de l'épuration qui permet notamment de limiter les coûts de l'épuration à moyen terme. Le résultat de ces démarches a été intégré dans la planification cantonale de l'épuration qui propose de faire passer le nombre de STEP du canton de 25 à 11 d'ici à 2040.

La régionalisation nécessitera dans un premier temps des investissements à réaliser pour raccorder certaines installations à de plus grandes (56 millions de francs). Ces investissements seront compensés à moyen terme par les économies d'échelle réalisées (réduction de 2 millions de francs pour le coût annuel de l'épuration, à comptabiliser pour une durée de vie théorique des STEP de 33 ans, et de 3 millions de francs pour les investissements nécessaires au traitement des micropolluants).

La régionalisation n'est par conséquent ni une source de coûts supplémentaires, ni une obligation. Pour une STEP amenée à être supprimée, elle se substitue aux coûts qu'il aurait fallu investir pour le renouvellement de la STEP en place jugée trop onéreuse. Un financement par le canton des

« infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation » exclusivement nous semble par conséquent inadéquat.

### Système de financement des cantons de Vaud et Berne

	VD	BE
Montant des subventions	env. Fr. 12.60 par habitant et par an	env. Fr. 13.60 par habitant et par an
Principe de financement	fiscalité générale, non conforme au principe du pollueur-payeur	taxe au rejet des STEP, conforme au principe du pollueur-payeur, dégressif !
Objets subventionnés	collecteurs de raccordement et traitement de l'azote	toutes les mesures d'évacuation et d'épuration des eaux jugées prioritaires
Principe de répartition	soutien dans les régions concernées par le traitement des micropolluants uniquement	soutien pour toutes les communes pondéré en fonction de la valeur de remplacement de toutes leurs installations
Durée de la subvention	limitée dans le temps (20 ans)	pas limitée dans le temps

Le principe de financement pour ces deux cantons est détaillé au chapitre 4 de l'annexe 1. Rapporté au cas du canton de Fribourg, cela représente un montant de l'ordre de 4 millions de francs par an (80 millions de francs en 20 ans) dans les deux cas.

Contrairement au canton de Berne, le canton de Vaud s'écarte du principe du pollueur-payeur instauré par la LEaux en proposant une subvention cantonale prélevée sur la fiscalité générale. Pour ce faire, il s'appuie sur l'alinéa 2 de l'article 60a étant donné que les coûts nécessaires à l'adaptation des infrastructures ont été jugés excessifs pour les communes.

La situation du canton de Vaud n'est cependant pas comparable à celle du canton de Fribourg. D'une part, des travaux plus conséquents sont nécessaires pour la régionalisation et pour le traitement de l'azote. A titre comparatif, le canton de Fribourg dispose en moyenne d'une STEP pour 10 000 habitant (1 pour 5000 dans le canton de Vaud) et la part de sa population raccordée à une installation traitant l'azote est de près de 50 % (20 % dans le canton de Vaud).

D'autre part, la possibilité pour les communes de reporter l'ensemble des coûts selon le principe de causalité n'est pas encore aussi courante que dans le canton de Fribourg. Le modèle vaudois n'est par conséquent pas applicable pour le canton de Fribourg.

### Ampleur des coûts

Coûts à la charge des communes	Fr. (en mio)
Micropolluants	23
Régionalisation	56
<b>Total</b>	<b>79</b>

L'ampleur de ces coûts à hauteur de 79 millions de francs pour les communes fribourgeoises indiquée dans la motion est composée des investissements nécessaires pour la régionalisation et pour le traitement des micropolluants.

Comme expliqué ci-dessus, les 56 millions de francs ne constituent pas une charge supplémentaire et devraient pouvoir être financés par l'intermédiaire des taxes fixées dans les règlements d'épuration (à condition qu'ils soient conformes aux exigences fixées dans la LCEaux).

Les 23 millions de francs sont par contre des nouveaux investissements qui se sont ajoutés après le délai fixé pour l'adaptation des règlements (total de 89 millions de francs, montant des subventions fédérales à hauteur de 75 %).

Tout comme la taxe versée à la Confédération par toutes les communes pour alimenter le fonds utilisé pour le versement des subventions fédérales. La contribution des communes du canton s'élèvera à 40 millions de francs d'ici à 2040.

C'est donc un montant de 63 millions de francs que les communes du canton devront investir pour cette mesure supplémentaire liée aux micropolluants imposée par la Confédération, soit quelque 3 millions de francs par an.

### **Evaluation par le Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat ne peut accepter la modification de la LCEaux proposée dans le cadre de cette motion étant donné qu'elle contrevient aux exigences fixées par la Confédération en relation avec le principe de causalité, que le canton veille à faire appliquer depuis une vingtaine d'années.

### **3. Proposition de subventionnement du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient du défi constitué par l'épuration des eaux en général et le traitement des micropolluants en particulier, tout comme des coûts qui en découlent.

Il est sensible au fait que les mesures nécessaires au traitement des micropolluants (23 millions de francs à la charge des communes) et les taxes fédérales y relatives (40 millions de francs à la charge des communes) sont des exigences supplémentaires venues s'ajouter après l'entrée en vigueur de la LCEaux.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est disposé à mettre en place un système de subventionnement solidaire et incitatif destiné principalement à favoriser la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux, en respectant toutefois le principe fondamental du pollueur-payeur, principe ancré aussi bien dans la loi fédérale que dans la loi cantonale.

Il propose le principe de financement cantonal suivant, inspiré de celui du canton de Berne.

### **Principe de financement**

Le subventionnement se fait par un financement spécial à partir d'un fonds pour l'évacuation et l'épuration des eaux alimenté par les détenteurs des stations d'épuration (STEP), en fonction des charges polluantes déversées en sortie de STEP. Les détenteurs des STEP répercutent cette redevance sur les communes ou les particuliers conformément au principe de causalité.

L'aspect incitatif de ce principe est indéniable étant donné que la redevance décroît lorsque des mesures concrètes sont prises. Dans le canton de Berne, la redevance a ainsi été réduite de plus de 30 % entre 2001 et 2015. De plus, les communes et associations de communes qui ont bien entretenu et mis à niveau leurs infrastructures sont favorisées puisque celles-ci généreront des charges réduites.

### **Montant des subventions**

Par rapport à la réponse à la question QA 2017-CE-112 (STEP – L'eau est un enjeu majeur), le Conseil d'Etat a une ambition plus marquée : il propose de mettre en place un principe de financement permettant un subventionnement de l'ordre de 2,2 millions de francs par an (au lieu de 1 million de francs par an). Ce soutien permettra de se rapprocher des pratiques en cours dans les cantons de Vaud et Berne avec lesquelles le canton de Fribourg collabore étroitement dans le domaine de l'épuration. Il estime cependant qu'il ne faut pas aller au-delà de ce montant. L'importance de l'effort pour alimenter le fonds cantonal serait en effet trop important, voire rédhibitoire pour les communes et leurs administrés.

### **Objets subventionnés et affectation**

Les subventions cantonales seront destinées à toutes les mesures et études prioritaires nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'évacuation et l'épuration des eaux telles que la régionalisation, ainsi que le renouvellement et la modernisation des équipements.

Durant la période 2021–2040, l'affectation proposée pour les subventions concernera essentiellement la régionalisation (construction de collecteurs de raccordement et suppression des petites STEP) afin de faciliter la mise en œuvre des mesures prévues dans la planification pour l'épuration des eaux :

- > Les mesures spécifiques au traitement des micropolluants dans les stations d'épuration (STEP) bénéficieront déjà d'une subvention de 75 % de la part de la Confédération si elles sont terminées d'ici à 2040. De même pour certaines conduites de raccordement qui permettront d'éviter de devoir traiter les micropolluants dans une petite STEP. Le montant de cette contribution est estimé à 66 millions de francs.
- > Le Conseil d'Etat propose en complément d'utiliser le fonds pour l'évacuation et l'épuration des eaux pour subventionner les infrastructures nécessaires à la régionalisation à un taux de 75 %, soit un total de 44 millions de francs (2,2 millions de francs par an). Il inclut un montant annuel de 75 000 francs qui sera utilisé pour renforcer le conseil et le soutien aux communes par le service spécialisé de la DAEC en vue de la mise en œuvre de la planification pour l'épuration des eaux.

### **Durée du financement cantonal**

La durée du principe de subventionnement proposé n'est pas déterminée. Le Conseil d'Etat estime en effet qu'il est opportun de prévoir un système de subventionnement durable plutôt que limité dans le temps. Au terme de la période 2021–2040, il permettra de soutenir le renouvellement et la modernisation des installations.

#### **4. Conclusion**

Le Conseil d'Etat entamera des démarches afin de soumettre au Grand Conseil une proposition de modification de la loi sur les eaux en vue de créer un fonds cantonal solidaire pour l'évacuation et l'épuration des eaux alimenté par les détenteurs des stations d'épuration, en fonction des charges polluantes. En cas d'adoption du projet de modification de la loi, le Conseil d'Etat adaptera le règlement sur les eaux afin de préciser les conditions du financement proposé.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion qui propose de modifier l'article 38 de la loi sur les eaux, car la régionalisation n'est ni une source de coûts supplémentaires, ni une obligation.

*5 novembre 2019*