



Rapport 2016-DICS-51

5 décembre 2016

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

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

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

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 19 mai 2015, les députés Laurent Thévoz et Didier Castella demandent au Conseil d'Etat d'analyser l'opportunité de disposer d'une stratégie cantonale pour le financement des hautes écoles. En particulier, ils demandent au Conseil d'Etat d'évaluer les trois aspects suivants:

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

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

- > La formation constitue l'atout principal du canton de Fribourg tant pour son positionnement au niveau national qu'en tant que moteur de son développement

économique et sociétal. La concentration importante des hautes écoles dans le canton est ainsi le gage de son dynamisme.

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

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

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

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

1.1. Gouvernance nationale des hautes écoles

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

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

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

Les organes communs créés par la LEHE sont les suivants:

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

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

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

2. Hautes écoles fribourgeoises

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

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

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

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

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

2.1. Statut légal

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

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

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

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

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

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

2.2. Gouvernance et organes

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

Organes de l'UNIFR

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

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

Organes de la HES-SO//FR

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

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

Organes de la HEP-PH FR

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

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

2.3. Coopérations entre les hautes écoles

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

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

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

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

3. Financement

3.1. Mécanismes de financement

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

Université de Fribourg

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

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

Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale Fribourg

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

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

Haute Ecole pédagogique Fribourg

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

3.2. Evolution des dépenses cantonales

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

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

Université de Fribourg

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

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

Université de Fribourg – financement selon source

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

Compte de résultat (fonctionnement) en millions de francs

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

Compte d'investissement en millions de francs

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

Remarques:

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

Haute Ecole spécialisée de la Suisse occidentale Fribourg

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

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

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

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

Compte de résultat (fonctionnement) en milliers de francs

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

Contribution à la HES-SO

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

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

Compte d'investissement

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

Haute Ecole pédagogique Fribourg

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

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

HEP Fribourg – financement selon source

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

Compte de résultat (fonctionnement)

en millions de francs

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

Compte d'investissement

en millions de francs

3.3. Eléments d'analyse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Conclusion

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

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

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

Annexe

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