



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

Question de Weck Antoinette / Kubski Grégoire

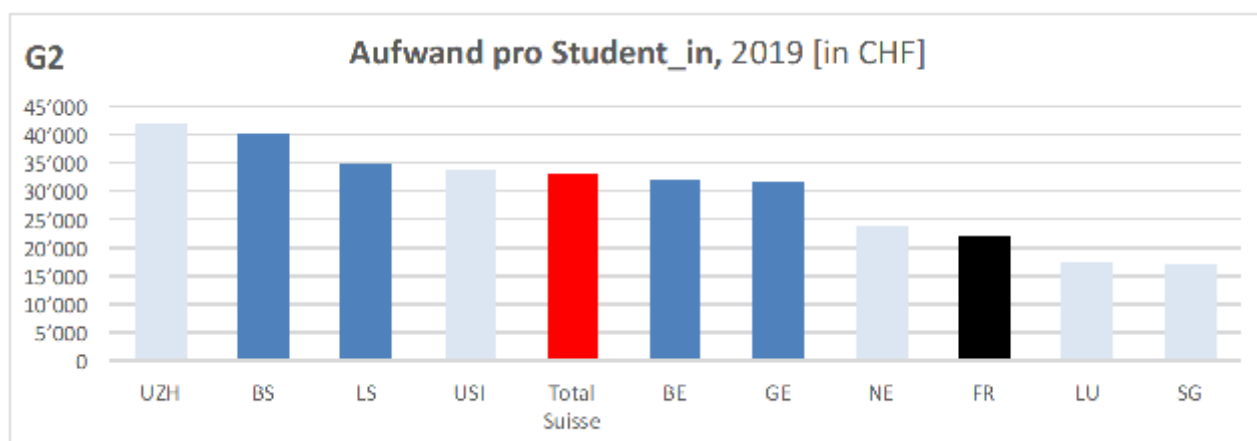
2021-CE-128

### Quels moyens pour notre Université dans un paysage concurrentiel

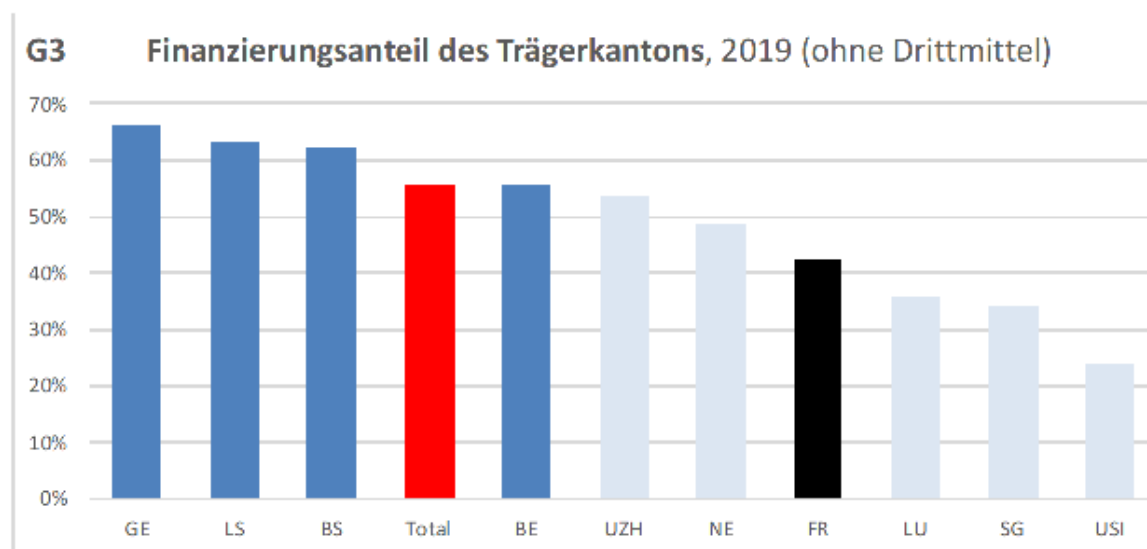
#### I. Question

L'Université doit établir tous les cinq ans une planification pluriannuelle définissant ses objectifs, les ressources nécessaires, tout comme les méthodes et critères permettant de vérifier la réalisation des objectifs formulés. Cette planification pluriannuelle constitue la base pour l'élaboration de la convention d'objectifs qui doit être conclue entre l'Etat et l'Université et dans laquelle les enveloppes budgétaires annuelles nécessaires au bon fonctionnement de l'Université et à la réalisation de ladite convention d'objectifs ainsi que les crédits d'investissements sont fixés. Le Conseil d'Etat devrait ainsi bientôt se prononcer sur cette planification pluriannuelle, et il s'impose d'attirer son attention sur le soutien fort des différents partis présents au Grand Conseil en faveur de la compétitivité de notre Université. Or des financements minimalistes et des demi-mesures relatives au financement passé ne peuvent suffire si l'on souhaite que notre Université rayonne dans le paysage de la formation en Suisse à l'heure où elle a déjà augmenté les taxes universitaires, a réussi à obtenir des financements externes en constante augmentation et a amorcé des réformes internes. La balle ne doit pas être ainsi laissée dans le camp de l'Université. Notre canton doit se donner les moyens d'avoir une institution universitaire ambitieuse.

En comparaison interuniversitaire en Suisse, l'Université de Fribourg est loin derrière des institutions comparables pour ce qui a trait au rapport entre le nombre d'étudiants et étudiantes et les dépenses (hors fonds externes). En effet, alors que l'Université de Fribourg dispose d'un total de 22 000 francs par étudiant ou étudiante, les universités comparables (Bâle, Lausanne, Berne, Genève ; cf. schéma G2 ci-dessous) disposent d'un total de plus de 30 000 francs. Bâle, tout comme Zurich, est presque deux fois meilleure. Si notre Université a toujours fait mieux avec moins de moyens, cela ne peut plus durer, et le canton doit pleinement assumer son rôle vis-à-vis de notre Université.



Pour ce qui est de la part des dépenses supportées par le canton (cf. schéma G3 ci-dessous), respectivement au budget total de l'Université, la part pour Fribourg est inférieure à celle des autres cantons universitaires ; seuls Lucerne, Saint-Gall et le Tessin, qui ne sont toutefois pas des universités complètes, ont une part encore plus faible. Ainsi, la part de financement du canton de Fribourg (pour l'année 2019) est d'environ 43 %, alors qu'elle est d'environ 63 % dans le canton de Vaud et d'environ 56 % à Berne ; Genève (67 %) et Bâle (63 %) sont aussi clairement devant Fribourg.



De son côté, l'Université a d'ores et déjà fait des efforts importants en augmentant les taxes des étudiants et étudiantes et en réallouant des ressources en son sein. Cependant, l'état actuel de la part du financement cantonal ne saurait suffire pour que Fribourg puisse maintenir sa position au niveau national.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur d'un concordat intercantonal sur le financement des universités devrait faire perdre des montants considérables provenant des autres cantons. Cependant, le Conseil d'Etat ne saurait se contenter de verser un montant analogue pour compenser ces pertes, car cela ne ferait que maintenir le budget actuel sans l'améliorer.

Sur la base de ce constat, les soussignés souhaiteraient que le Conseil d'Etat réponde aux questions suivantes :

1. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il sur le fait que l'Université de Fribourg bénéficie de l'un des budgets les plus faibles de Suisse proportionnellement au nombre d'étudiants et étudiantes ?
2. Est-ce que le Conseil d'Etat n'entend pas augmenter ses apports pour rendre notre Université compétitive, au-delà de la compensation des pertes en lien avec le concordat intercantonal ?
3. Quelle ambition le Conseil d'Etat a-t-il pour notre Université ?

7 avril 2021

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'opinion des députés quant à l'importance de l'Université pour le canton de Fribourg. En effet, la formation constitue l'un des atouts principaux du canton, tant pour son positionnement au niveau national qu'en tant que moteur de son développement économique et social. Dans son programme gouvernemental 2017-2021, le Conseil d'Etat plaçait d'ailleurs plusieurs domaines liés à la formation tertiaire parmi ses priorités, comme le Projet phare 1 « Fribourg s'impose comme un pôle économique et d'innovation » ainsi que l'ambition 1.3 « Promouvoir l'excellence de la formation et le bilinguisme » qui indiquait : « *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 permettent d'assurer la place des hautes écoles fribourgeoises dans le système suisse et international de la formation tertiaire.* »

Ceci étant rappelé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. *Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il sur le fait que l'Université de Fribourg bénéficie de l'un des budgets les plus faibles de Suisse proportionnellement au nombre d'étudiants et étudiantes ?*

En premier lieu, il s'agit de relever que les capacités financières du canton de Fribourg ne sont pas comparables à celles des cantons figurant en tête de liste des tableaux présentés dans leur question par les députés. Les universités de Genève, Zurich et Bâle sont toutes portées par un canton contributeur dans le cadre de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, tel qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous :

*Paievements compensatoires (total et par habitant) et indice des ressources 2021-2020<sup>1</sup>*

(+) charge pour le canton; (-) allégement pour le canton

|              | Paievements compensatoires nets |                           |                   |                           |                             |                           | Indice des ressources |              |                           |
|--------------|---------------------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|--------------|---------------------------|
|              | 2021                            |                           | 2020              |                           | Différence *<br>2021 - 2020 |                           | 2021                  | 2020         | Différence<br>2021 - 2020 |
|              | en 1'000 francs                 | en francs<br>par habitant | en 1'000 francs   | en francs<br>par habitant | en 1'000 francs             | en francs<br>par habitant |                       |              |                           |
| ZH           | 499'654                         | 335                       | 516'941           | 352                       | -17'286                     | -16                       | 122.4                 | 121.7        | 0.7                       |
| BE           | -916'306                        | -891                      | -1'101'229        | -1'078                    | 184'923                     | 187                       | 80.0                  | 77.6         | 2.4                       |
| LU           | -134'748                        | -333                      | -155'469          | -388                      | 20'722                      | 55                        | 90.1                  | 89.1         | 1.0                       |
| UR           | -61'936                         | -1'694                    | -65'329           | -1'789                    | 3'393                       | 95                        | 72.2                  | 71.3         | 0.9                       |
| SZ           | 199'327                         | 1'275                     | 220'004           | 1'420                     | -20'677                     | -145                      | 175.9                 | 181.3        | -5.4                      |
| OW           | 5'233                           | 139                       | 4'565             | 122                       | 668                         | 17                        | 116.8                 | 115.4        | 1.4                       |
| NW           | 38'785                          | 905                       | 43'330            | 1'017                     | -4'545                      | -112                      | 153.7                 | 158.0        | -4.3                      |
| GL           | -68'161                         | -1'682                    | -74'012           | -1'831                    | 5'851                       | 149                       | 71.8                  | 70.3         | 1.5                       |
| ZG           | 331'887                         | 2'662                     | 329'718           | 2'685                     | 2'169                       | -23                       | 253.9                 | 249.7        | 4.2                       |
| FR           | -458'050                        | -1'470                    | -387'372          | -1'261                    | -70'677                     | -210                      | 75.5                  | 79.2         | -3.7                      |
| SO           | -397'177                        | -1'470                    | -372'029          | -1'391                    | -25'148                     | -79                       | 71.4                  | 72.4         | -1.0                      |
| BS           | 85'284                          | 436                       | 108'149           | 556                       | -22'865                     | -120                      | 143.4                 | 146.0        | -2.6                      |
| BL           | -8'628                          | -30                       | -11'977           | -42                       | 3'349                       | 12                        | 97.8                  | 96.9         | 0.9                       |
| SH           | -12'049                         | -148                      | -20'889           | -259                      | 8'840                       | 111                       | 93.8                  | 91.1         | 2.7                       |
| AR           | -49'285                         | -897                      | -49'225           | -902                      | -61                         | 5                         | 84.8                  | 85.0         | -0.2                      |
| AI           | -10'403                         | -647                      | -12'387           | -774                      | 1'984                       | 127                       | 94.6                  | 91.1         | 3.5                       |
| SG           | -383'400                        | -761                      | -439'953          | -878                      | 56'553                      | 118                       | 81.0                  | 79.5         | 1.5                       |
| GR           | -269'771                        | -1'317                    | -273'047          | -1'336                    | 3'276                       | 19                        | 82.8                  | 82.9         | -0.1                      |
| AG           | -489'044                        | -736                      | -460'560          | -702                      | -28'484                     | -34                       | 81.4                  | 82.2         | -0.8                      |
| TG           | -254'035                        | -938                      | -269'327          | -1'006                    | 15'292                      | 68                        | 78.5                  | 77.7         | 0.8                       |
| TI           | -43'966                         | -124                      | -46'321           | -131                      | 2'356                       | 7                         | 96.8                  | 96.5         | 0.3                       |
| VD           | -87'759                         | -111                      | -72'168           | -93                       | -15'591                     | -18                       | 100.5                 | 99.9         | 0.6                       |
| VS           | -785'127                        | -2'275                    | -759'000          | -2'221                    | -26'127                     | -54                       | 64.8                  | 65.4         | -0.6                      |
| NE           | -249'297                        | -1'389                    | -237'773          | -1'327                    | -11'525                     | -61                       | 81.1                  | 82.9         | -1.8                      |
| GE           | 189'529                         | 386                       | 274'935           | 567                       | -85'406                     | -181                      | 137.9                 | 143.7        | -5.8                      |
| JU           | -167'857                        | -2'291                    | -167'482          | -2'297                    | -375                        | 6                         | 64.6                  | 64.9         | -0.3                      |
| <b>Total</b> | <b>-3'497'298</b>               |                           | <b>-3'477'906</b> |                           | <b>-19'392</b>              |                           | <b>100.0</b>          | <b>100.0</b> | <b>0.0</b>                |

Charge pour le canton = augmentation des dépenses pour les cantons contributeurs et baisse des recettes pour les cantons bénéficiaires

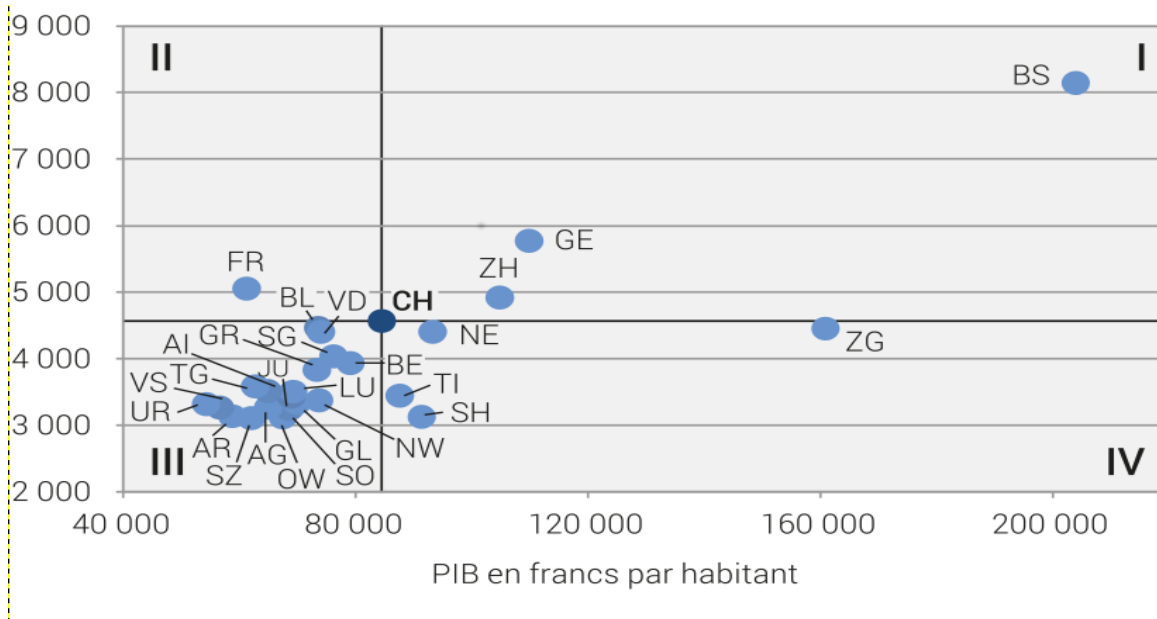
Allégement pour le canton = baisse des dépenses pour les cantons contributeurs et augmentation des recettes pour les cantons bénéficiaires

Exemples de lecture: En 2021, le canton de Zurich contribue à la péréquation financière à hauteur de 500 millions, soit 17 millions de moins qu'en 2020.  
En 2021, le canton de Berne bénéficie de la péréquation financière à hauteur de 916 millions, soit 185 millions de moins qu'en 2020

Ainsi, ces cantons font état d'une capacité financière et donc d'une autonomie financière bien supérieure à celle du canton de Fribourg. Bien que les cantons de Vaud et de Berne fassent partie des bénéficiaires de la péréquation financière, (respectivement 891 francs par habitant pour le canton de Berne et 111 francs par habitant pour le canton de Vaud en 2021), le montant reçu par habitant est nettement inférieur à celui reçu par habitant du canton de Fribourg (1 470 francs par habitant en 2021). Il faut de plus noter que seuls quatre cantons sont de plus grands bénéficiaires de la péréquation que le canton de Fribourg : le Valais, le Jura, Glaris et Uri, qui n'ont pas d'université cantonale.

Malgré une capacité financière parmi les plus faibles de Suisse, le canton de Fribourg fait état d'une concentration importante de hautes écoles sur son territoire, avec une Université complète, quatre sites de la Haute Ecole spécialisée de suisse occidentale HES-SO, (HEIA, HETS, HEG, HEDS) et une Haute Ecole pédagogique (HEP|PH FR). Eu égard à sa population et à sa capacité financière, l'investissement global consenti par le canton pour les hautes écoles est ainsi particulièrement important. En comparaison intercantonale, Fribourg est le canton qui dépense le plus pour l'éducation par rapport à son PIB, soit 8,3 % (5 000 francs par habitant), contre 4 % pour Bâle Ville par exemple :

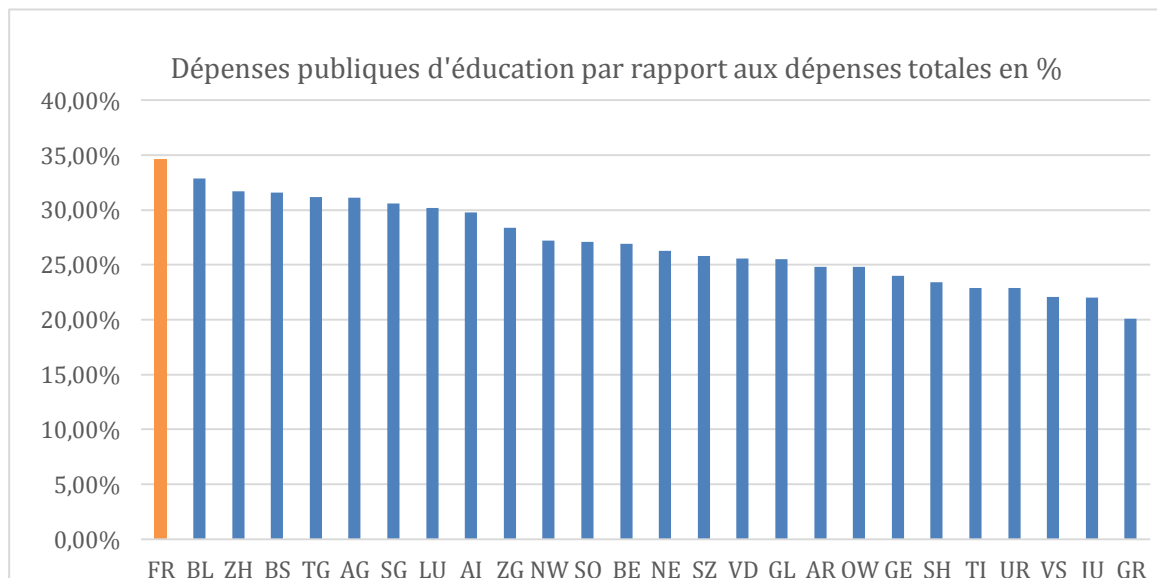
<sup>1</sup>[https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news\\_list.msg-id-81083.html](https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list.msg-id-81083.html), tableau tiré de l'Administration fédérale des finances :  
<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/63756.pdf>



Sources: OFS – ÖBA, BIP\_KAN; AFF – SF © OFS 2021  
Dépenses publiques d'éducation en francs par habitant et produit intérieur brut en 2018<sup>2</sup>

Quant à la part dévolue aux dépenses publiques d'éducation par rapport aux dépenses totales, le canton de Fribourg, se situe également dans le peloton de tête, avec 34,6 % en 2018, selon les chiffres de l'OFS :

Dépenses publiques d'éducation par rapport aux dépenses totales en 2018<sup>3</sup>



<sup>2</sup> Tiré de : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/finances-systeme/depenses-publiques.assetdetail.15544883.html>

<sup>3</sup> Tiré de : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/finances-systeme/depenses-publiques.html>

En lien avec son programme gouvernemental, le Conseil d'Etat avait établi dans son plan financier quinquennal un accroissement des dépenses nettes liées à la formation de 3,2 % en moyenne par an sur la période 2018-2021. A noter en particulier que les charges nettes affectées au domaine des hautes écoles augmentent davantage en moyenne annuelle (+ 4,8 %) que celles de la formation dans son ensemble. Cet investissement conséquent est à situer dans le contexte global des sources de revenus dont bénéficie le canton : en effet, la bonne santé financière du canton en termes d'endettement doit être tempérée par un indice d'exploitation du potentiel fiscal plus élevé et par un produit intérieur brut par habitant plus bas que la moyenne suisse.

Dans le cadre de son plan financier 2018-2021, le Conseil d'Etat a dû opérer des arbitrages complexes et faire des choix difficiles pour tenir compte des besoins légitimes de l'ensemble des secteurs de l'Etat. Même s'il considère que la formation représente un domaine prioritaire, il n'a pas pu accéder à toutes les demandes y relatives. Pour l'Université, il a accepté un accroissement significatif du financement cantonal, qui est passé de 95.5 millions de francs au budget 2017 à 114.2 millions de francs en 2021, soit une augmentation de 20 %. Cette augmentation substantielle correspond cependant avant tout aux automatismes salariaux et à la concrétisation des projets en cours.

L'Université de Fribourg peut se targuer d'attirer de nombreux et nombreuses étudiants et étudiantes extracantonaux qui sont source de financement de la part de leur canton d'origine. En effet, l'Université de Fribourg, grâce à son positionnement très attractif pour les étudiant-e-s des autres cantons (env. 60 %) ainsi que pour les étudiant-e-s provenant d'autres pays (15,7 %), bénéficie, de par la version actuelle de l'accord intercantonal sur les contributions aux coûts de formation des hautes écoles universitaires (accord intercantonal universitaire, AIU) de financements intercantonaux conséquents (contributions des autres cantons à 64 619 722 francs pour 2020 (62 930 080 francs pour 2019) pour un montant total de charges de 230 709 641 francs hors fonds tiers (235 195 878 francs pour 2019), ce qui représente 28 % du financement de l'Université). Ainsi, le canton de Fribourg, qui participe à hauteur de 103 574 249 francs, soit 45 % du financement de l'Université (107 689 299 francs, soit 46 % pour 2019), supporte une part plus importante proportionnellement au nombre d'étudiantes et étudiants fribourgeois, qui représentent environ 24,3 % des effectifs estudiantins de l'Université de Fribourg.

Par ailleurs, concernant la comparaison intercantonale mentionnée par les députés, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les universités qui sont financées de manière plus significative par leur canton (Lausanne, Genève, Zurich, Berne et Bâle) possèdent chacune une Faculté de médecine complète, reliée à un hôpital universitaire dont les coûts sont autrement plus importants et les missions différentes de la formation dispensée à l'Université de Fribourg en médecine en collaboration avec l'HFR, hôpital cantonal non universitaire à mission généraliste. La création du Master en médecine orienté vers la médecine de famille à l'Université de Fribourg ne signifie pas que le canton ambitionne la transformation de l'HFR en un hôpital universitaire, mais est bien plus une confirmation de l'ancrage de l'HFR en tant qu'hôpital de proximité. A titre de comparaison, les universités n'ayant pas de Faculté de médecine perçoivent un financement cantonal s'étalant dans une fourchette entre 25 % et 50 % – Fribourg se situant ainsi vers le haut de la liste, à l'exception de Neuchâtel. Les universités ayant une Faculté de médecine complète sont financées entre 52 % et 65 % par leur canton de tutelle.

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat n'entend pas augmenter ses apports pour rendre notre Université compétitive, au-delà de la compensation des pertes en lien avec le concordat intercantonal ?*

De manière générale, le Conseil d'Etat salue le dynamisme et la qualité de l'enseignement et de la recherche effectués par l'Université de Fribourg, dont atteste l'augmentation des fonds de tiers obtenus ces dernières années. Elle a ainsi pu prouver sa capacité à se positionner fortement dans un milieu très compétitif. Consciente de l'importance et de la forte concurrence existant dans le domaine de la recherche en particulier, le Conseil d'Etat a ainsi attribué des soutiens extraordinaires à l'Université : 8 millions de francs ont été versés à titre exceptionnel au fonds de recherche et de développement (FID) en 2019. De plus, le Conseil d'Etat a alloué un financement extraordinaire pour les années 2020 à 2023 d'un million par année.

Comme déjà mentionné ci-dessus, la création du Master en médecine fut un développement conséquent pour l'Université, soutenue par le canton à hauteur d'environ 7.5 millions de francs par an, ce qui a contribué de manière significative au développement de la Faculté des sciences dans son ensemble.

Le nouvel accord intercantonal universitaires (AIU 2019) a été adopté par l'assemblée plénière de la Conférence suisse des directrices et directeurs de l'instruction publique (CDIP) le 27 juin 2019. A ce jour, 19 cantons ainsi que la principauté du Liechtenstein y ont adhéré. Ainsi, le Comité de la CDIP a décidé le 2 septembre 2021 de son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Pour le canton de Fribourg, l'entrée en vigueur du nouvel AIU aura une répercussion financière négative, évaluée à terme à 1.33 million de francs par an. Si le Conseil d'Etat entend compenser au mieux cette diminution de recettes, il ne pourra cependant sans doute pas combler entièrement la diminution des contributions AIU et il sera peut-être nécessaire d'établir des priorisations et des efforts de toutes parts.

Finalement, sur le plan des constructions, s'il est vrai que certains projets ont été retardés, le canton a l'ambition et les moyens d'investir dans les prochaines années pour le développement de l'Université. La construction de la nouvelle Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU) est déjà en cours. La future BCU sera une plus-value indéniable entièrement au service des étudiantes et des étudiants ainsi que de la population. Le planning pour la construction du bâtiment pour la Faculté de droit, le projet « Tour Henri », prévoit une mise à l'enquête en 2022 et un projet d'exécution en 2023. Des projets sont en cours d'analyse pour l'assainissement du bâtiment de chimie sur le Plateau de Pérolles et les besoins en locaux pour le Master en médecine sont intégrés à part entière dans le projet de « Pôle Santé » dans le secteur de Bertigny, dans le cadre de la construction d'un nouveau bâtiment pour l'HFR.

3. *Quelle ambition le Conseil d'Etat a-t-il pour notre Université ?*

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que des efforts considérables ont été consentis en faveur de l'Université durant la législature actuelle :

La création du Master en médecine, en particulier, constitue un développement stratégique important pour l'Université de Fribourg. Pour ce faire, le Grand Conseil a accepté en 2016, sur proposition du Conseil d'Etat, le financement de 32 904 063 francs pour la mise en place du master en médecine humaine durant les années 2018 à 2022. Cette voie d'étude ambitieuse et unique en Suisse de par son orientation spécifique sur la médecine de famille renforce la compétitivité de l'Université de Fribourg dans le paysage suisse des hautes écoles et a par ailleurs contribué au renforcement général de la Faculté des sciences et de médecine, qui a vu ses effectifs fortement

augmenter ces dernières années. De plus, l'orientation « Médecine de famille » répond aux besoins du canton et à la vocation généraliste de l'HFR, confirmant ainsi le rôle central que joue l'Université dans la vie socio-économique du canton.

La récente décision de regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université participe également de la volonté du Conseil d'Etat de renforcer l'Université. Les modalités concrètes du regroupement devront encore être discutées, mais l'intention générale du Conseil d'Etat est de transférer le budget de la HEP à l'Université et de permettre, avec ces moyens, associés à ceux déjà existants pour l'Institut de Formation à l'enseignement secondaire (IFE) et pour le Département de pédagogie spécialisée (DPS), la création d'un Centre de compétences fort et ambitieux, qui pourra s'affirmer dans une Unique Selling Proposition dans le paysage suisse de la formation à l'enseignement et se démarquer de ses voisins mais néanmoins concurrents que sont Berne et Lausanne dans ce domaine en particulier.

Quant aux ambitions pour la prochaine législature, celles-ci seront déterminées en collaboration avec l'Université, sur la base de sa « Stratégie 2030 » et de la planification pluriannuelle 2023-2027. Si le Conseil d'Etat considère que l'Université est effectivement un élément prioritaire et fondamental pour le développement du canton de Fribourg, il ne peut cependant attribuer toutes ses ressources à une seule institution. Malheureusement, l'incertitude qui pèse sur les finances cantonales, encore accentuées par la crise sanitaire et les investissements massifs consentis durant cette période, ne permettent pas de garantir des augmentations budgétaires substantielles pour les prochaines années. Il s'agira d'opérer, dans le cadre des négociations sur la convention d'objectifs 2023-2027 qui sera signée avec l'Université, à une pesée d'intérêts entre tous les secteurs de l'Etat et de trouver un équilibre acceptable tant sur le plan financier que sur le plan du développement socio-économique du canton pour les prochaines années.

En conclusion, le Conseil d'Etat tient à réaffirmer et confirmer son soutien à l'Université, reconnaît son importance centrale pour le canton de Fribourg et continuera à s'investir et à investir, dans la mesure de ses moyens, pour le développement de cette institution et de tout le système de formation du canton.

*6 septembre 2021*