



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat de Weck Antoinette / Kubski Grégoire / Schneuwly Achim /
Sudan Stéphane / Bonny David / Dafflon Hubert / Marmier Bruno /
Brodard Claude / Demierre Philippe / Chassot Claude

2021-GC-172

Assurer des moyens suffisants pour notre Université

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 3 novembre 2021, 76 députées et députés demandent au Conseil d'Etat que la planification pluriannuelle 2023-2027 de l'Université soit pleinement prise en compte dans le cadre de la planification financière de l'Etat pour la législature qui débute. Ainsi, il est demandé que le budget annuel de l'Université puisse être augmenté pour couvrir non seulement les adaptations « obligatoires » des moyens existants (comme par exemple l'indexation des salaires, l'augmentation des paliers du personnel engagé, les amortissements, etc.) mais également les nouveaux besoins identifiés par la haute école :

- > 0.3 mio supplémentaires par an pour l'entretien des infrastructures ;
- > 2.2 mio supplémentaires par an pour le financement de nouveaux besoins en personnel ;
- > la compensation du « manque à gagner » due à la révision de l'Accord intercantonal universitaire (AIU).

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le 1^{er} janvier 2022 a débuté une nouvelle législature, avec un Conseil d'Etat dont la composition et les attributions directionnelles ont été profondément remaniées. Le programme de législature 2023-2027 est en cours d'élaboration, ainsi que le plan financier y relatif. Dans ce contexte, le positionnement et le développement des hautes écoles fribourgeoises sera une thématique centrale à laquelle le gouvernement portera une attention particulière. Comme déjà exprimé dans sa réponse à la question de Weck-Kubski sur les moyens pour l'Université ([QA 2021-CE-128](#)), le Conseil d'Etat considère que « *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* ». Il relève en outre d'ailleurs à ce titre qu'il a pris l'initiative, lors du bouclage des comptes 2018 de l'Etat, d'allouer tant à l'Université qu'à la HES-SO//FR, 16 millions de francs au total, afin de soutenir ces hautes écoles dans leurs missions de recherche et d'innovation notamment. A ce jour, seule une partie de ces moyens ont été engagés.

Ceci étant rappelé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux demandes exprimées par les signataires du mandat :

1. Moyens supplémentaires pour l'entretien des infrastructures

Dans sa réponse à la question de Weck-Kubski, le Conseil d'Etat a déjà affirmé que le canton a l'ambition et les moyens d'investir dans les prochaines années pour le développement de l'Université, avec un très grand besoin de rattrapage sur le parc immobilier universitaire qui est aujourd'hui largement sous-entretenu. 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 d'ici le milieu de la législature. 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. Ainsi, les investissements à venir devraient se monter à près de 500 millions de francs dans une perspective d'une dizaine d'années, en fonction de l'avancement des travaux qui sont en cours de planification. Cela souligne la volonté de l'Etat de soutenir ses hautes écoles, et l'Université en particulier.

De plus, dans le contexte du regroupement institutionnel de la formation à l'enseignement sous le toit de l'Université, la construction d'un nouveau bâtiment qui fera office de campus commun au futur « Centre de formation à l'enseignement » est intégrée dans les discussions et les travaux en cours menés par le comité de pilotage mis en place pour préparer ce regroupement.

Le Conseil d'Etat est pleinement conscient des besoins financiers accrus pour l'entretien des infrastructures universitaires, notamment des bâtiments situés sur le plateau de Pérolles. Une planification des rénovations et de l'entretien est en cours de préparation entre les différents services concernés et les moyens financiers nécessaires seront sollicités prochainement sous la forme d'un crédit d'engagement. Ainsi, le Conseil d'Etat recommande d'accepter ce volet du mandat relatif à l'attribution de moyens supplémentaires pour l'entretien des infrastructures.

2. Moyens supplémentaires pour le financement de nouveaux besoins en personnel

Les hautes écoles suisses se trouvent dans une situation critique et d'incertitude dans le contexte de l'interruption des négociations avec l'Union européenne sur un accord cadre institutionnel et le retrait consécutif de la Suisse de statut de membre à part entière du programme de recherche Horizon Europe et du programme d'échanges Erasmus+. Les conséquences se font déjà sentir concrètement pour les hautes écoles, et l'Université de Fribourg ne fait malheureusement pas exception.

Aussi, le paysage suisse des hautes écoles universitaires évolue rapidement, avec de nouveaux acteurs qui apparaissent et qui, une fois leur accréditation institutionnelle obtenue, obtiennent le droit aux subventions fédérales et entrent ainsi en concurrence directe avec les institutions dites « historiques ». En outre, le système des contributions fédérales de base instauré par la LEHE depuis 2017 se base sur des critères de calcul fondés sur les prestations. Ainsi, les prestations des hautes écoles sont comparées entre elles et mises en concurrence. Par ailleurs, la HES-SO fait face à une problématique similaire.

Si le Conseil d'Etat est conscient de tous ces enjeux de politique des hautes écoles et de l'importance centrale de l'Université pour le canton, et qu'il a par ailleurs été informé directement par le Rectorat de l'Université des besoins financiers pour les cinq prochaines années dans le but

d'atteindre les objectifs fixés dans sa « Stratégie 2030 », il reste néanmoins qu'une pesée d'intérêts entre tous les secteurs de l'Etat et qu'une recherche d'un équilibre acceptable tant sur le plan financier que sur le plan du développement socio-économique du canton devront être faites. Ainsi, comme déjà indiqué dans la réponse à la question susnommée, il s'agira d'opérer une négociation sur la convention d'objectifs 2023-2027 qui devra être signée avec l'Université, dans le cadre des discussions globales du plan financier pour la présente législature.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre, comme il a eu l'occasion de le souligner dans la réponse à la question rappelée plus haut, que malgré une capacité financière parmi les plus faibles au plan national, 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 école spécialisée de Suisse occidentale et une Haute Ecole pédagogique. En comparaison intercantonale, Fribourg est le canton qui dépense le plus pour l'éducation par rapport à son PIB, soit 8,3 % (5000.- francs par habitant), contre par exemple 4 % pour Bâle Ville. Quant à la part dévolue aux dépenses publiques d'éducation par rapport aux dépenses totales, le canton de Fribourg se situe en première position, avec près de 35 %.

Afin de ne pas préteriter le processus de négociations en cours avec toutes les Directions et unités de l'Etat pour la détermination du plan financier 2023-2027 et dans le but de garantir une égalité de traitement dans cet exercice d'arbitrage délicat et essentiel pour le bon fonctionnement de l'Etat, le Conseil d'Etat propose de rejeter le volet relatif à l'attribution de moyens supplémentaires pour le financement des besoins en personnel, tout en réitérant sa volonté de trouver des solutions équilibrées en faveur de l'Université, mais également des autres hautes écoles situées dans le canton, de la formation en général ainsi qu'à l'endroit des autres domaines d'action de l'Etat pour lesquels des ressources additionnelles seront sans nul doute nécessaires à court et moyen terme.

3. Compensation du manque à gagner dû à la révision de l'AIU

Dans la réponse à la question de Weck-Kubski, le Conseil d'Etat constatait effectivement que le nouvel Accord intercantonal universitaire (AIU 2019), qui vient d'être ratifié par le Grand Conseil fribourgeois, aura une répercussion financière négative évaluée à terme à 1.33 million de francs par an pour le canton. Il est vrai que la diminution de recettes pour les comptes de l'Université de Fribourg se monte, selon les estimations et les projections réalisées par la Conférence suisse des directrices et directeur de l'instruction publique (CDIP), à 2.77 millions de francs dès l'année 2024 :

Année	Recettes (UniFR)
2022	-0.69
2023	-1.38
2024	-2.08
à partir de 2025	-2.77

Or, selon la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE), la Confédération et les cantons garantissent que les pouvoirs publics fournissent au domaine des hautes écoles des fonds suffisants pour assurer un enseignement et une recherche de qualité. Le nouveau mécanisme de financement intercantonal établi par l'AIU 2019 ayant pour conséquence une perte de recettes pour l'Université, le Conseil d'Etat se doit de garantir une participation

financière adéquate du canton afin de permettre non seulement un enseignement et une recherche de qualité, mais également d'assurer la compétitivité à moyen et long terme de l'Université de Fribourg dans le paysage suisse très concurrentiel des hautes écoles. Dans ce contexte, une haute école universitaire qui n'avance pas est une haute école qui recule, avec pour corollaire une baisse de la part de subventions fédérales de base et donc une part plus grande du financement revenant à la charge du canton. En ce sens, le Conseil d'Etat recommande d'accepter ce volet du mandat relatif à la compensation du manque à gagner dû à la révision de l'AIU. Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs que ce mécanisme de couverture, respectivement de compensation en cas de variation des moyens perçus au titre de l'AIU ou des subventions fédérales dédiées, fonctionne déjà actuellement, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire allouée à l'Université. La baisse annoncée des moyens AIU impliquera dès lors des dépenses additionnelles significatives pour l'Etat en faveur de l'Université dès l'année 2023.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à :

- > fractionner le présent mandat ;
- > accepter le volet visant l'attribution de moyens supplémentaires pour l'entretien des infrastructures et la compensation du manque à gagner dû à la révision de l'AIU ;
- > rejeter le volet relatif à l'attribution de moyens supplémentaires pour le financement des besoins en personnel additionnel, tout en réitérant sa volonté de trouver des solutions équilibrées en faveur de l'Université, mais également des autres hautes écoles situées dans le canton, de la formation en général et plus largement de tous les secteurs de l'Etat, dans le cadre de son plan financier en cours d'élaboration.

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

5 avril 2022