



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-250

Pour l'intégration d'un critère de domicile pour le Master en médecine à l'UNIFR

Auteur-e-s :	Savary Daniel / Lepori Sandra
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	17.10.2024
Développement :	17.10.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	18.10.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	08.04.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 17 octobre 2024, les députés Daniel Savary et Sandra Lepori demandent au Conseil d'Etat d'intégrer dans la loi sur l'Université (LUni) le critère du domicile fiscal pour l'attribution des places d'études au Master en médecine (MMed) à l'Université de Fribourg (Unifr), en privilégiant en premier lieu le canton de Fribourg. La motion vise avant tout à maximiser les chances de conserver les diplômé-e-s de l'Unifr dans le canton afin de faire face à la pénurie de médecins. Les motionnaires relèvent les difficultés économiques et les barrières linguistiques supplémentaires auxquelles seront confrontés les étudiants et étudiantes fribourgeois qui ne pourront poursuivre le MMed à l'Unifr.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rejoint les motionnaires sur l'importance de se saisir de la question de la pénurie de médecins de famille dans le canton. A titre liminaire, il convient de rappeler que ni le message 2015-DFAC-24¹ ayant mené à la création du MMed ni l'étude de faisabilité y relative ne mentionnaient l'intention de prioriser les étudiants et étudiantes domiciliés dans le canton pour l'accès à la filière d'études du MMed, mais s'inscrivaient dans un contexte national de pénurie de médecins de premier recours. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat répond comme suit à la motion.

2.1. Procédure de sélection aux études de médecine humaine et attribution des places d'études

Aperçu général

L'admission aux études de médecine (niveau bachelor [BMed]) est particulière et est soumise à une procédure spécifique et régulée pour toute la Suisse par swissuniversities ainsi que par les décisions de la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE). Deux modèles de sélection distincts coexistent :

¹ Message 2015-DFAC-24 accompagnant le projet de décret relatif à la création d'un programme de Master en médecine humaine orienté vers la médecine de famille à l'Université de Fribourg. [Parlinfo: Lois / Décrets](#)

- > Réussite du test d'aptitudes aux études de médecine (test AMS), soit un numerus clausus avant l'entrée aux études : universités de Bâle, Berne, Fribourg, Suisse italienne (USI) et Zurich (y. c. filières Joint medical master Zurich-Lucerne et Zurich-Saint-Gall, dits « tracks » lucernois et saint-gallois) ainsi que l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) ;
- > Concours pour l'accès à la 2ème année de médecine (BMed2), dont les places sont limitées, soit un numerus clausus après la 1ère année d'études : universités de Genève, Lausanne et Neuchâtel

Tous les candidats et candidates aux études de médecine s'inscrivent sur une seule et unique [plateforme](#) gérée par swissuniversities. Il y est clairement précisé que l'obtention d'un diplôme de bachelor dans une haute école suisse garantit une place d'études en master, mais pas nécessairement dans la même haute école. Pour chaque lieu d'études de bachelor, un tableau liste les lieux où se déroulera la poursuite du master. Ainsi, au moment de s'inscrire, les candidats et candidates sont informés du fait que la poursuite du master après le bachelor obtenu à l'Unifr peut potentiellement s'effectuer à Bâle, Berne ou Zurich et non forcément à Fribourg :

Tableau 1 - Capacités d'accueil des hautes écoles en médecine humaine (2024/25) et poursuite des études en master

Haute école	BMed1 (BMed2)	MMed1	Poursuite des études en master
UNIBAS	190	230	UNIBAS
UNIBE	320	340	UNIBE
UNIFR	125	40	UNIFR, UNIBAS, UNIBE ou UZH
EPFZ	100	--	UNIBAS, UZH ou USI
UZH	360	285	UZH (ou USI pour 12 étudiants et étudiantes sur base volontaire)
UNILU	--	40	UNILU
UNISG	--	40	UNISG
USI	30	72	USI
UNIGE	500 (160)**	158	UNIGE
UNIL	480 (220-230)**	245	UNIL
UNINE*	70 (0)*	--	--

* poursuite des études de bachelor à UNIGE ou UNIL en cas de réussite du concours en BMed1

** nombre de places disponibles en BMed2 et BMed3 après le concours en fin de BMed1

L'obtention d'un diplôme de BMed dans une haute école suisse garantit une place d'études en MMed, mais pas systématiquement dans la même haute école. En effet, pour certaines hautes écoles pratiquant l'AMS, en particulier à l'EPFZ et à l'Unifr (100 respectivement 85 places « manquantes » en master), la capacité d'accueil n'est pas aussi grande en master qu'en bachelor. Ainsi, 85 des 125 diplômé-e-s en BMed de l'Unifr doivent poursuivre leurs études de master dans les Universités de Bâle, Berne ou Zurich, avec lesquelles l'Unifr a signé des conventions. Quant aux Universités de Genève et Lausanne, elles n'acceptent en MMed que leurs propres diplômé-e-s de BMed, hormis les étudiants et étudiantes provenant du cursus dit « Passerelle EPFL ».

Application du critère de domicile par swissuniversities pour l'attribution des places d'études de niveau bachelor selon la procédure AMS

Sur la base de son [règlement relatif à l'attribution des places d'études](#), approuvé en tant qu'annexe par la CSHE en novembre 2021, swissuniversities respecte dans la mesure du possible le choix de l'université par les candidats et candidates lors de la répartition des places entre les lieux d'études de bachelor. Pour déterminer l'attribution à un lieu d'études, trois critères sont pris en compte dans l'ordre suivant : la situation personnelle (par exemple charge d'enfants, maladie chronique, etc.) ; le domicile civil ; le résultat au test AMS. En ce qui concerne le domicile civil, celui-ci n'est pris en compte qu'à condition que les candidats et candidates étaient domiciliés, au moment de l'obtention du certificat d'accès aux études supérieures, dans le même canton que la haute école du premier choix. A noter que les étudiants et étudiantes des *tracks* lucernois (40 places) et saint-gallois (40 places) s'inscrivent déjà pour le *track* au moment de l'inscription en bachelor auprès de swissuniversities, de même que 30 étudiants et étudiantes tessinois qui s'inscrivent déjà pour le master à l'USI, mais qui effectuent le bachelor à Bâle ou Berne. Ainsi, pour toutes ces voies d'études, le critère de domicile est pris en compte dès l'inscription au bachelor.

Concernant la situation personnelle, swissuniversities précise qu'une « connaissance insuffisante ou inexistante du français ou de l'allemand » ainsi que des « coûts supplémentaires qui ne constituent pas une charge financière déraisonnable » ne sont pas considérés comme une raison personnelle valable.

2.2. Distinction juridique entre admission aux études et attribution des places d'études

L'accord intercantonal sur les contributions aux coûts de formation des hautes écoles universitaires (accord intercantonal universitaire, AIU) consiste à régler l'accès aux hautes écoles universitaires (HEU) en respect du principe de l'égalité de traitement ; en contrepartie, les cantons membres de l'accord versent une compensation aux cantons responsables des HEU (cantons universitaires), participant ainsi à la répartition correcte des charges entre les cantons (AIU art. 1, al. 1). La libre circulation estudiantine qui résulte de l'accord contribue à coordonner la politique en matière de hautes écoles et, en particulier, à améliorer l'équité dans l'espace suisse de la formation (AIU art. 1, al. 2).

L'article 3 (principes) précise que les cantons universitaires sont tenus d'accorder les mêmes droits aux étudiants et étudiantes de tous les cantons membres. L'article 14 (égalité de traitement lors de l'admission) garantit aux étudiants et étudiantes de tous les cantons membres les mêmes droits d'accès que ceux des étudiants et étudiantes du canton responsable, y compris en cas de limitations de l'accès aux études. Cet article formule donc le principe fondamental de la libre circulation estudiantine.

Ainsi, l'introduction dans la loi cantonale d'un critère de domicile s'appliquant à une restriction d'admission aux études serait contraire à l'AIU, en particulier l'art. 14. En revanche, il convient de distinguer l'interprétation juridique entre admission aux études et attribution des places d'études. En effet, dans le règlement de swissuniversities susmentionné, il ne s'agit pas de restrictions d'admission, mais de critères définis pour **l'attribution des places d'études** parmi les candidats et candidates ayant préalablement réussi le test d'aptitudes (AMS) et dont **l'admission aux études** de médecine est confirmée, ce qui ne constitue ainsi pas une atteinte à l'AIU.

Par conséquent, l'intégration d'un critère de domicile est applicable pour définir les conditions d'attribution des places d'études auprès des différentes institutions avec test AMS, mais une loi n'est pas l'endroit approprié pour régler *matériellement* ce critère. Les questions d'attribution des places d'études se déterminent effectivement au niveau des ordonnances d'exécution des cantons responsables. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'introduction du critère de domicile dans la LUni créerait un précédent juridique non souhaitable, lequel pourrait accentuer la confusion entre admission aux études et attribution des places d'études. Cependant, l'ordonnance limitant le nombre de places d'études en MMed sera adaptée en se référant à la procédure de swissuniversities, laquelle utilise le critère de domicile pour l'attribution des places d'études au niveau du bachelor. Cette adaptation pourra être effective à partir de l'année académique 2027/28, permettant ainsi une coordination avec les procédures internes de l'Université.

2.3. Mesures prises afin d'augmenter la couverture de médecins de famille dans le canton

Le Conseil d'Etat souligne que plusieurs mesures ont été mises en œuvre ou sont prévues au niveau cantonal afin d'augmenter la couverture de médecins de famille dans le canton, tant au niveau de la formation prégraduée que de la formation postgraduée.

En ce qui concerne la formation prégraduée, il est reconnu que celle-ci peut avoir un impact sur le choix de carrière des étudiants et étudiantes en médecine. Dans cette optique, une troisième année de bachelor a été introduite en 2009 et surtout, avec les financements cantonal (crédit d'engagement de 32 904 063 francs²) et fédéral (programme spécial de la Confédération 2017-2020 « Augmentation du nombre de diplômes délivrés en médecine humaine »), un programme MMed à l'Unifr orienté vers la médecine de famille a pu être créé en 2019. Parmi les conditions nécessaires pour encourager le choix de carrière de « spécialiste en médecine de famille » figuraient plusieurs conditions liées à la mise en place d'un cursus longitudinal, à savoir l'exposition intensive par le biais de stages durant les deux dernières années d'études de master, la présence continue tout au long des études d'enseignants et enseignantes qui sont médecins de famille, l'accompagnement pédagogique soutenu adapté ou encore la reconnaissance et la valorisation de la médecine de famille comme discipline académique. C'est ainsi par exemple que des stages en cabinet ont été mis en place.

Au niveau de la formation postgraduée, le Conseil d'Etat relève que les mandats [2022-GC-199](#) (*Curriculum fribourgeois de Médecine générale : création d'une filière de formation en médecine de famille au sein du paysage hospitalier et ambulatoire*) et [2022-GC-217](#) (*Investir pour doper la médecine de famille*) ont été acceptés en octobre 2024 par le Grand Conseil et seront exécutés de façon conjointe selon les modalités générales présentées dans les réponses du Conseil d'Etat. Les modalités exactes doivent encore être précisées pour tous les partenaires concernés. Dans ces deux instruments parlementaires, il est constaté que la formation postgraduée a une influence non négligeable sur l'installation de médecins de famille dans le canton, constat que partage le Conseil d'Etat. C'est ainsi que ces deux mandats seront mis en œuvre afin d'offrir un cursus complet de médecine de famille, notamment au niveau des trois ans de formation postgraduée principalement en ambulatoire. Le Conseil d'Etat rappelle que jusqu'à cette mise en place, il aura déjà financé l'augmentation graduelle des EPT pour les postes d'assistantat en cabinet.

² Message 2015-DFAC-24

III. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat considère que la question soulevée par la motion doit être analysée à l'aune de la procédure de sélection aux études de médecine appliquée au niveau suisse, dont deux modèles distincts coexistent. Il constate que la situation de l'Unifr est particulière, sachant qu'au contraire des hautes écoles suisses allemandes (hormis l'EPFZ) et tessinoise, sa capacité d'accueil en master est inférieure à celle du bachelor, ce qui ne lui permet pas d'absorber tous ses diplômé-e-s de bachelor. Dans sa réponse au mandat 2024-GC-255, le Conseil d'Etat recommande de mener une étude de faisabilité qui permettra d'esquisser des pistes de réflexion en vue d'augmenter la capacité d'accueil en master. De plus, il rappelle que diverses mesures ont été mises en œuvre au niveau cantonal afin d'encourager le choix de carrière « spécialiste en médecine de famille » et l'installation dans le canton de ces spécialistes, ceci dans le but de lutter contre la pénurie. Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis que l'intégration du critère de domicile dans la loi sur l'Université n'est pas la base légale appropriée.

Par conséquent, à partir de l'année académique 2027/28, le Conseil d'Etat s'engage à se référer à la procédure de swissuniversities – qui utilise le critère de domicile pour l'attribution des places d'études – dans l'ordonnance limitant le nombre de places d'études en Master of Medicine (MMed) à l'Université de Fribourg.

Au vu des éléments évoqués dans sa réponse et dans la mesure où la substance de la demande des motionnaires sera prise en considération sous d'autres formes, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.