

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2019-DSJ-18	Rapport <i>Bericht</i>	Rapport sur postulat no 2018-GC-96 Application de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte, plus spécifiquement dans le domaine des curatelles d'adultes (LPEA) <i>Bericht zum Postulat 2018-GC-96 - Anwendung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz, insbesondere im Bereich Beistandschaften für Erwachsene</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
3.	2020-GC-79	Pétition <i>Petition</i>	Pétition - demande de réduction de la taxe des plaques de bateaux utilisés dans le cadre d'activités professionnelles <i>Petition - Antrag auf Ermässigung der Steuer auf Schiffsschilder für berufliche Tätigkeiten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Chantal Müller Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2019-CE-239	Loi Gesetz	Loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation <i>Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung</i>	2e lecture <i>2. Lesung</i>	Bruno Marmier Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
5.	2020-DIAF-26	Décret Dekret	Octroi d'un crédit d'engagement destiné au subventionnement du projet de développement régional Bio Gemüse Seeland <i>Verpflichtungskredit für die Subventionierung des regionalen Entwicklungsprojekts Bio Gemüse Seeland</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Bernadette Hänni-Fischer Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
6.	2020-DSAS-6	Rapport Bericht	Mesures contre la pénurie du personnel soignant (Rapport sur postulat 2019-GC-34) - Suite directe <i>Massnahmen gegen den Pflegepersonalmangel (Bericht zum Postulat 2019-GC-34) - Direkte Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2020-GC-17	Postulat <i>Postulat</i>	Pour plus d'égalité et de flexibilité dans l'obtention d'une place dans une structure d'accueil extra-familial <i>Für mehr Gleichberechtigung und Flexibilität bei der Vergabe von familienergänzenden Betreuungsplätzen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Julia Senti Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2020-GC-102	Mandat <i>Auftrag</i>	Eponger le déficit du HFR et lui assurer un financement solide à futur <i>Defizit des HFR beseitigen und ihm künftig eine solide Finanzierung garantieren</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Muriel Besson Gumy Solange Berset Bernadette Hänni-Fischer Gaétan Emonet Guy-Noël Jelk Martine Fagherazzi Andréa Wassmer Grégoire Kubski Nicolas Repond Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e-s / <i>Urheber/-in</i> Olivier Flechtner Auteur remplaçant / <i>Stv. Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
9.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Rapport 2019-DSJ-18

3 juin 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-96 Commission de justice – Application de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte, plus spécifiquement dans le domaine des curatelles d'adultes

Introduction	1
1. Nombre de curatelles	2
1.1. Considérations générales	2
1.2. Comparaison intercantonale	3
1.2.1. Les statistiques	3
1.2.2. Les législations	4
1.3. Comparaison entre les arrondissements	5
2. Collaboration entre les justices de paix et les services officiels des curatelles	6
3. Cantonalisation des services officiels des curatelles	7
3.1. Avantages d'une cantonalisation	7
3.2. Inconvénients d'une cantonalisation	7
3.3. Appréciation	8
4. Défi des ressources en personnel	8
4.1. Dans les justices de paix	8
4.2. Au sein des services officiels des curatelles	9
5. Création d'un pot commun	10
6. Fréquence des rapports du curateur	10
7. Autres idées émises	11
7.1. Numerus clausus	11
7.2. Rémunération du curateur	12
7.3. Elaboration de recommandation ou de directives	12
7.4. Mandat d'analyse	12
8. Analyse du Pouvoir judiciaire	12
Conclusion	12

Introduction

Par postulat déposé et développé le 27 juin 2018, la Commission de justice demande un rapport sur la situation préoccupante des services officiels des curatelles mis en place par les communes ou associations de communes, en application de la loi cantonale sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA). Selon la Commission de justice, les services officiels

des curatelles constatent un accroissement constant de mandats de curatelles qui leur sont confiés, en particulier dans le domaine des curatelles d'adultes, et sont, de ce fait, soit surchargés, soit contraints d'augmenter leurs ressources. Affirmant que le canton de Fribourg est le canton qui connaît au plan suisse le plus de mises sous curatelle sans qu'on puisse déceler des signes d'amélioration, la Commission de justice demande au Conseil d'Etat qu'un rapport circonstancié

soit élaboré sur les causes de cette situation ainsi que sur les mesures à prendre. Ce rapport devrait notamment examiner les points suivants:

1. Pourquoi certaines justices de paix fribourgeoises prononcent-elles autant de mise sous curatelle alors que d'autres ne le font pas?
2. Ne serait-il pas judicieux de développer une meilleure collaboration entre les justices de paix et les services de curatelles? Ne faudrait-il pas, par exemple, que les services de curatelles soient entendus avant qu'une mesure de curatelle soit prononcée? Pourquoi la pratique est-elle différente dans certains districts?
3. Est-ce qu'une cantonalisation des services de curatelles pourrait améliorer les échanges entre ces deux institutions?
4. Dans d'autres cantons, les justices de paix disposent de plus de moyens financiers pour éclaircir les situations et donner des mandats à des tiers. Ceci déchargerait les juges de paix et leur permettrait de se consacrer à leurs tâches de juge.
5. Est-ce que la création d'un pot commun pour l'ensemble du canton pour les charges des services de curatelles permettrait de répartir le poids financier plus équitablement?
6. Selon l'article 411 du Code civil, le curateur remet au moins tous les deux ans, à l'autorité de protection de l'adulte, un rapport sur son activité et sur l'évolution de la situation de la personne concernée, alors que la loi cantonale concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (art. 14) demande que ce rapport soit présenté chaque année. Cette exigence crée une surcharge de travail pour les curateurs et les justices de paix. Un rapport tous les deux ans ne serait-il pas suffisant?

Dans sa réponse du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat se dit favorable à l'analyse demandée et propose la prise en considération du postulat. Tout en considérant que les spécificités de la législation cantonale (art. 9 al. 2 LPEA) pourraient en partie expliquer la surcharge de certains services officiels des curatelles, le Conseil d'Etat est d'avis que la quantité de dossiers attribués aux services officiels des curatelles n'explique pas, à elle seule, toutes les difficultés rencontrées par ces services dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le 14 décembre 2018, le Grand Conseil a accepté de prendre en considération le postulat par 76 voix sans opposition, ni abstention.

Pour élaborer le présent rapport, les sept justices de paix, les vingt services officiels des curatelles du canton ainsi que l'Association des communes fribourgeoises ont été consultés. Par ailleurs, la législation de dix autres cantons a fait l'objet d'une étude comparative.

1. Nombre de curatelles

1.1. Considérations générales

Les justices de paix analysent et instruisent chaque cas pour déterminer si la personne concernée est dans un état de faiblesse, lequel nécessite une mesure de protection. Si l'assistance nécessaire peut être fournie par un proche, par le service social ou par une institution sociale régionale ou cantonale, la justice de paix n'instaure pas de mesure de protection. Par contre, s'il manque l'offre appropriée au besoin de soutien, l'institution d'une mesure de protection répond aux principes de la proportionnalité et de la subsidiarité que prescrit l'article 389 al. 2 CC.

Il est impossible pour les justices de paix de connaître à l'avance le nombre de procédures de protection de l'adulte qui amèneront finalement chaque année à l'instauration d'une curatelle. Les justices de paix ne sont pas soumises à un contingent de curatelles à épuiser ou à un nombre maximal annuel de nouvelles mesures de protection à prononcer. Un tel contingentement serait contraire au droit fédéral.

Jadis, un nombre élevé de demandes de tutelles et de curatelles émanait des communes, lesquelles faisaient souvent cette démarche lorsqu'un citoyen ne s'acquittait pas de ses primes d'assurance maladie ou de ses impôts. Depuis 2006, les primes d'assurance maladie obligatoire, prises en charge par les communes, peuvent faire l'objet d'une demande de remboursement auprès de l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS), avec un financement assumé par l'Etat. Dès lors, les avis de la part des communes ont fortement diminué.

Actuellement, l'on constate que, le plus souvent, ce sont les services sociaux qui transmettent aux justices de paix des signalements ou des demandes de curatelles signées par les personnes qu'ils assistent, peut-être par manque de moyens financiers attribués par les communes pour le suivi de la personne à l'assistance. D'autres institutions sociales cantonales peinent à obtenir les moyens financiers pour engager suffisamment de personnel et pouvoir ainsi répondre à toutes les demandes et attentes des personnes ayant besoin d'aide.

Le nombre de mesures de protection varie selon les années et les arrondissements, en fonction du nombre d'habitants et d'autres facteurs, essentiellement sociologiques, tels que le délitement du tissu familial, entraînant en son sillage un désintérêt de s'occuper de ses proches.

Bien évidemment les familles devraient être sensibilisées à leur responsabilité en ce qui concerne le soutien qu'elles devraient apporter à leurs proches en difficulté. De nombreux mandats sont confiés aux services officiels des curatelles alors qu'un membre de la famille ayant les capacités intellectuelles ou professionnelles pour gérer les affaires de son proche pourrait assurer ce suivi. Toutefois, souvent les proches refusent le

mandat par crainte d'être accusés de gérer les affaires de la personne protégée dans leur propre intérêt, au détriment de celui des autres membres de la famille (conflit d'intérêts). Par ailleurs, depuis la modification de l'article 400 al. 2 CC, plus personne n'est tenu d'accepter un mandat de curatelle; de ce fait, les justices de paix n'ont aucun moyen de contraindre les proches à accepter la curatelle.

1.2. Comparaison intercantonale

1.2.1. Les statistiques

Depuis 1996, les statistiques des mesures de protection d'adultes sont publiées sur le site Internet de la COPMA. Ces données renseignent non seulement sur le nombre de mesures ordonnées dans chaque canton, mais aussi sur le type de mesures.

Ces statistiques révèlent que depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, le nombre de mesures de protection d'adultes par 1000 adultes prises dans le canton de Fribourg a presque toujours été supérieur à celui des mesures ordonnées dans d'autres cantons.

	FR	VD	GE	VS	JU	NE	ZH	BE	BS*	SO*	TG*
1996	12,3	9,3	7,2	8	9	**	8	9	9	9	7
1997	12,98	9,53	6,65	6,96	9,31	**	7,32	7,42	8,94	6,78	6,95
1998	13,84	9,64	4,63	8,16	8,4	**	7,33	9,22	9,04	8,65	6,87
1999	15,32	9,72	5,23	8,26	8,92	9,02	7,32	9,46	9,55	9,04	7,48
2000	15,19	9,86	6,55	8,95	10,41	9,6	7,41	9,53	9,9	8,91	7,56
2001	14,15	9,27	6,02	9,22	9,64	9,38	7,22	9,35	10,72	9,13	7,14
2002	14,23	9,49	5,72	8,42	9,61	9,67	7,42	9,8	10,85	9,37	7,28
2003	14,9	8,84	6,02	8,34	10,27	9,79	7,34	9,86	11,1	9,29	7,48
2004	14,78	10,57	6,13	8,7	11,2	11,21	7,97	10,42	11,03	10,19	8,09
2005	14,72	10,32	6,46	8,91	11,13	10,43	7,77	10,71	11,2	10,51	8,07
2006	14,46	10,86	6,54	9,55	11,04	10,85	7,82	10,72	11,33	10,76	8,25
2007	14,96	9,58	6,63	9,75	11,43	11,07	8,01	10,99	11,91	11,54	9,32
2008	19,36	11,74	8,18	9,47	14,93	14,03	9,98	13,6	14,28	13,7	10,72
2009	19,87	12,78	8,56	13,84	16,78	14,65	10,05	13,37	14,7	13,6	7,53
2010	20,35	12,61	9,25	13,3	17,88	14,83	10,39	18,87	15,54	14,61	5,86
2011	20,19	12,98	9,47	15,06	18,44	15,38	10,66	13,98	16,65	15,02	9,42
2012	21,76	13,26	9,9	15,01	19,32	15,79	10,66	12,92	16,94	15,25	10,37
2013	Les statistiques sont incomplètes et ne permettent pas une comparaison sur l'ensemble de la Suisse.										
2014	Les statistiques sont incomplètes et ne permettent pas une comparaison sur l'ensemble de la Suisse.										
2015	18,08	13,66	11,20	13,45	21,34	17,19	10,82	14,40	17,04	12,07	10,99
2016	18,21	13,87	11,54	14,81	21,21	18,31	10,97	14,76	17,51	12,45	10,97
2017	18,95	14,17	12,81	15,47	21,65	19,24	11,07	14,87	17,98	12,95	11,17
2018	19,43	15,58	13,93	15,51	22,74	20,05	11,07	15,02	18,40	13,10	11,23
Progression 2015–2018	1,35	1,92	2,73	2,06	1,40	2,86	0,25	0,62	1,36	1,03	0,24

Nombre de mesures ordonnées par 1000 adultes

* Les cantons de BS, SO et TG ont été choisis car leur nombre d'habitants est comparable à celui de FR

** Pas de données

Ces chiffres démontrent également que le nombre de mesures de protection en force dans notre canton reste quasiment inchangé depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, voire avant la professionnalisation des justices de paix en 2008.

Enfin, l'évolution des années 2015–2018 révèle que la progression du nombre de curatelles d'adultes dans le canton de Fribourg est inférieure à la progression moyenne des autres cantons.

La détermination des raisons précises pour lesquelles le nombre de mesures de curatelles prononcées dans notre canton a toujours été supérieur à celui des autres nécessiterait une étude approfondie effectuée par des experts d'un institut de recherche, lesquels tiendraient compte d'un ensemble d'indicateurs sociologiques tels que la démographie, la pyramide des âges, l'urbanisation, le réseau des prestations existantes etc. Le cadre limité – en temps, moyens financiers et connaissances scientifiques – d'un rapport sur postulat ne permet que d'avancer quelques hypothèses:

- > Un nombre non négligeable d'actuelles curatelles de portée générales sont des tutelles d'antan, converties en des mesures du nouveau droit.
- > La proportion élevée de personnes âgées et de jeunes adultes, par rapport à la population active, pourrait également expliquer en partie la nécessité de prononcer plus de curatelles.
- > Les différences culturelles entre les régions du pays expliqueraient aussi en partie les disparités des pratiques.
- > Le nombre de curatelles pourrait être en corrélation avec la manière dont les services sociaux s'occupent des personnes concernées: l'instauration d'une curatelle se justifie d'autant moins que l'assistance personnelle apportée par les services sociaux est exhaustive.
- > Peut-être de manière plus improbable, le nombre élevé de curatelles pourrait être influencé par une pratique différente des justices de paix fribourgeoises par rapport aux autorités de protection d'autres cantons, pour des raisons historiques ou sociétales.

1.2.2. Les législations

Aux hypothèses avancées dans la précédente section s'ajoutent certaines particularités de la législation des cantons choisis par rapport à la nôtre.

Dans le *canton de Vaud*, la majorité des curateurs sont des personnes privées en charge de plusieurs mandats de curatelle (cf. aussi le point 3.3).

Il en va de même du *canton de Genève* où, dans la mesure du possible, les mandats sont confiés à des curateurs privés notamment en ce qui concerne la protection de l'adulte (art. 85 al. 1 LaCC¹). Cependant, si la personne protégée a une fortune globale nette inférieure ou égale à 50 000 francs et qu'aucun proche n'est susceptible de fonctionner comme curateur, le mandat de protection est confié à un curateur officiel (art. 2 al. 2 RRC²).

En *Valais*, le critère d'attribution des mandats à un curateur officiel – plutôt qu'à un curateur privé – est l'ampleur ou la complexité du mandat, dès lors que le curateur officiel est censé disposer des aptitudes et des connaissances spéciales requises par sa mission (art. 19a LACC³).

Dans le *canton de Neuchâtel* les curateurs professionnels ont un quota de mandats. Lorsque ce quota est atteint, la personne pour laquelle une curatelle est instaurée est inscrite sur une liste d'attente, jusqu'à ce qu'un curateur se libère. Ce système, dépourvu d'une base légale formelle, n'est pas exempt de critiques (cf. point 7.1).

Le *canton du Jura* ne dispose pas de services officiels des curatelles proprement dits. Les curateurs professionnels sont choisis parmi les employés des services sociaux régionaux⁴ ou ceux d'institutions privées œuvrant dans des domaines semblables (art. 19 al. 3 LOPEA⁵; art. 5 al. 3 ORR PEA⁶).

Contrairement à la plupart des cantons romands, les APEA du *canton de Berne* sont des autorités administratives cantonales. Un directoire, composé des présidents des APEA, est l'organe commun de ces autorités; il est notamment compétent pour coordonner l'exécution des tâches et la jurisprudence (art. 16 LPEA⁷). Dans ce canton, ce sont les services sociaux et les services d'enquête communaux qui font office de services officiels des curatelles. Le canton accorde aux communes une indemnité pour les coûts engendrés par leurs activités (art. 22 LPEA); il s'agit d'un forfait annuel de 3 180 francs par cas pour une curatelle d'adulte (art. 7 al. 1 let. d OCInd⁸). En contrepartie, dans la mesure où la somme destinée à la rémunération d'un curateur professionnel est prélevée sur les biens de la personne concernée, elle échoit au canton (art. 15 OCInd).

Dans le *canton de Soleure*, les services sociaux régionaux, du ressort des communes (§ 27 SG⁹), font office de services officiels de curatelles (§ 115 al. 1 EG ZGB¹⁰). Les régions sociales doivent se doter de suffisamment de curateurs, à défaut, l'APEA en désigne aux frais de la région sociale (§ 115 al. 2 EG ZGB). Par ailleurs, la loi cantonale sur l'aide sociale pré-

³ Loi d'application du code civil suisse du 24.3.1998, RS VS 211.1.

⁴ Il s'agit d'établissements publics autonomes (art. 48 al. 2 de la loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale, RS JU 850.1. Ils ont leur siège à Delémont, mais possèdent une antenne dans chaque district (art. 24 du décret du 21 novembre 2001 concernant les institutions sociales, RS JU 850.11). Ils sont financés par les recettes perçues pour les prestations fournies, par d'éventuelles subventions de la Confédération, des dons et legs et par les contributions cantonales (art. 34 du décret précité).

⁵ Loi du 23 mai 2012 sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, RS JU 213.1.

⁶ Ordonnance du 2 décembre 2014 sur la rémunération et le remboursement des frais en matière de gestion de mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, RS JU 213.12.

⁷ Loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte, RS BE 213.316.

⁸ Ordonnance du 19 septembre 2012 sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes, RS BE 213.318.

⁹ Sozialgesetz vom 31. Januar 20017, RS SO 831.1.

¹⁰ Gesetz vom 4. April 1954 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, RS SO 211.1.

¹ Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, RS GE E 1 05.

² Règlement du 27 février 2013 fixant la rémunération des curateurs, RS GE-E 1 05.15.

voit une péréquation intercommunale pour les coûts supportés par les communes dans ce domaine (§ 55 SG; § 131 al. 4 EG ZGB).

Le *canton de Thurgovie* met surtout l'accent sur la concertation entre les différentes parties prenantes. Ainsi, 1° le Conseil d'Etat – autorité de nomination des membres des APEA – donne la possibilité aux communes du district de s'exprimer avant la nomination des candidats (§ 16 EG ZGB¹). 2° Chaque année, une rencontre a lieu entre les APEA, les services officiels des curatelles et les communes du district concerné, pour un échange d'expériences (§ 16 KESV). 3° L'APEA peut – et dans certains cas doit – inviter la commune du domicile ou du séjour de la personne concernée à donner son avis dans le cadre de la procédure; la commune peut également donner son avis, même sans y avoir été invitée par l'APEA (§ 47

KESV). 4° Lorsque les circonstances l'exigent, pour assurer une bonne collaboration, l'APEA peut convoquer le service officiel des curatelles pour discuter d'un cas ou d'une mesure de protection (§ 51a KESV). 5° La direction du service officiel des curatelles doit régulièrement fournir à l'APEA des informations nécessaires à l'exécution des tâches de cette dernière, en particulier en ce qui concerne la désignation du curateur (le nom et les qualifications des curateurs professionnels et privés disponibles) et l'organisation interne de son service (§ 79 KESV). 6° La désignation d'un curateur par l'APEA intervient après un échange de vues avec la direction du service officiel des curatelles (§ 80 KESV).

Outre les points mentionnés ci-dessus, le tableau suivant schématise certaines options des législations des cantons sélectionnés.

	Population*	Nombre communes	APEA		SOC		Prise en charge des coûts de la mesure en cas d'indigence	
			Judiciaire	Admin.	Canton	Commune	Canton	Commune
FR	255 000	136	7			×		×
VD	643 000	309	9		×		×	
GE	405 000	45	1		×		×	
VS	284 000	126		23		×		×
NE	144 000	31	3		×		×	
JU	60 000	53		1	×		×	
BE	860 000	346		11		×	Charge conjointe canton/commune	
ZH	1 250 000	162		13		×		×
BS	164 000	3		1	×		×	
SO	226 000	81		3		×		×
TG	226 000	80		5		×		×

* Population résidente permanente adultes au 31.12.18, nombre arrondi

1.3. Comparaison entre les arrondissements

La protection de l'enfant et de l'adulte dans notre canton est confiée à une autorité judiciaire. De ce fait, les juges de paix sont totalement indépendants pour déterminer si une mesure doit être prise et, le cas échéant, laquelle. Les juges de paix se concertent régulièrement, notamment dans le cadre de leur Conférence, afin d'harmoniser leurs pratiques. Il n'en demeure pas moins qu'ils conservent leur pleine indépendance quant à leur façon de fonctionner.

Les arrondissements de la Sarine et de la Gruyère ont une moyenne de mesures de protection en vigueur plus élevée que les autres arrondissements. Cela est imputable au fait que

les deux communes les plus peuplées du canton, Fribourg et Bulle, se situent dans ces districts. Or, d'une manière générale, les centres urbains attirent plus une population précarisée telle que des personnes souffrant de troubles psychiques ou d'addictions diverses, qui ne veulent pas être stigmatisées et qui cherchent l'anonymat de la ville. Ces deux communes disposent également d'une offre plus abondante d'institutions spécifiques prodiguant des prestations appropriées aux besoins des personnes en difficulté. Par ailleurs, les facilités découlant de la proximité des infrastructures telles que les transports publics et les centres commerciaux sont propices à inciter des personnes fragilisées à s'établir en milieu urbain, plutôt qu'en milieu rural. Enfin, il est connu qu'en ville, le réseau familial est moins dense qu'en campagne où d'autres solutions non judiciaires sont plus souvent privilégiées.

¹ Einführungsgesetz vom 3. Juli 1991 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, RS TG 210.1.

Cela dit, les autres arrondissements connaîtront probablement aussi la même évolution, d'une part en raison de la croissance significative de la population et, d'autre part, de par le fait que les personnes en difficultés financières trouveraient plus facilement des logements à des loyers modérés dans les districts plus ruraux.

2. Collaboration entre les justices de paix et les services officiels des curatelles

En décembre 2017, le Service de la justice a adressé un questionnaire aux vingt services officiels des curatelles du canton, notamment pour savoir comment les compétences de contrôle du travail d'un curateur officiel et d'instructions à ce dernier devaient être réparties entre les chefs des services officiels des curatelles et les juges de paix. Il ressort des réponses à ce questionnaire que, de manière générale et à de rares exceptions près, les relations entre les justices de paix et les services officiels des curatelles peuvent être qualifiées de bonnes, voire de très bonnes.

A titre d'exemples, la Justice de paix de la Sarine rencontre une fois par année, dans ses locaux, chaque service officiel des curatelles du district individuellement afin de discuter des problèmes rencontrés et de trouver des solutions; par ailleurs, les juges de paix sarinois participent souvent à différentes séances où leur présence est nécessaire afin de soutenir les services officiels des curatelles. En Singine, la communication entre la Justice de paix et les trois services officiels des curatelles se fait régulièrement, de manière simple et transparente; plusieurs réunions d'échanges entre les juges de paix et les responsables des services officiels des curatelles ont lieu dans le courant de l'année au cours desquelles les difficultés sont discutées et des solutions communes sont recherchées. En Gruyère, des séances d'informations, destinées aux nouveaux curateurs, sont régulièrement organisées par la Justice de paix; en outre, celle-ci soutient les services officiels des curatelles du district dans certaines situations complexes.

Cela dit, même s'il est primordial que les curateurs et les services officiels des curatelles entretiennent de bonnes relations avec les justices de paix, il ne s'agit ni d'un partenariat, ni d'une collaboration proprement dite, puisque leurs compétences légales respectives sont distinctes: la justice de paix enquête et institue la mesure (art. 446 CC) et le curateur exécute le mandat confié, une fois la mesure instituée (art. 405 ss CC).

Les différences de pratiques entre les justices de paix sont inhérentes au modèle choisi par notre canton pour l'organisation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. En tant qu'autorités judiciaires, les justices de paix sont totalement indépendantes dans la détermination de leurs modes de fonctionnement. De ce fait, aucune autorité étatique, qu'elle relève du pouvoir exécutif ou législatif, ne saurait leur imposer une pratique uniforme. Dans les cantons qui ont

choisi de désigner une (ou des) autorité(s) administrative(s) pour la protection de l'enfant et de l'adulte, ce problème ne se pose pas, puisque lesdites autorités – même déclarées indépendantes – sont hiérarchiquement subordonnées au pouvoir exécutif et doivent suivre l'orientation politique choisie pour ce dernier.

En ce qui concerne la question spécifique de l'audition des services officiels des curatelles avant l'instauration d'une curatelle, la quasi-unanimité des instances consultées la rejette pour les motifs suivants:

- > Pour déterminer si les conditions légales de l'instauration d'une curatelle sont réunies, les justices de paix mettent en œuvre une série de moyens d'instruction tels que rapports médicaux, expertises, auditions de la personne concernée et de la famille, renseignements auprès de proches ou de tiers qui connaissent la situation etc. Bien évidemment, si un curateur officiel connaît déjà la situation de la personne concernée, il peut être entendu par la justice de paix dans le cadre de l'instruction du dossier; d'ailleurs, cette prise de contact intervient souvent dans le cadre de l'administration des preuves. En revanche, si la personne concernée est inconnue du service officiel des curatelles, il est difficile de déceler ce que l'intervention dudit service pourrait apporter à l'appréciation du juge de paix: l'institution d'une curatelle ne doit dépendre que du Pouvoir judiciaire et non être dépendante de la personne du mandataire.
- > L'audition systématique rallongerait inévitablement l'instruction du dossier.
- > Elle occasionnerait forcément un surcroît de travail pour les services officiels des curatelles.
- > Elle pourrait envenimer les relations entre un service officiel des curatelles et une justice de paix, en cas de divergence d'opinion sur la nécessité d'instaurer une curatelle.
- > Même si le service officiel des curatelles ne saurait s'opposer à l'instauration de la curatelle, c'est lui qui requiert de la justice de paix la levée de la mesure dès qu'il considère qu'une personne peut reprendre son autonomie; la justice de paix répond positivement à cette demande si le curateur propose une analyse cohérente et adéquate de la situation.

Si, en dépit des inconvénients mentionnés ci-dessus, une telle audition devait être considérée comme adéquate pour endiguer l'augmentation du nombre de curatelles, l'adoption d'une base légale formelle serait indispensable, ne serait-ce que pour:

- > déterminer la rémunération des services officiels des curatelles pour ce «service hors mandat»;
- > préserver le secret de fonction des juges de paix et la protection des données de la personne concernée, pour le cas où, au terme de l'instruction préalable, aucune mesure de curatelle n'est finalement décidée;

- > autoriser les services officiels des curatelles à requérir des informations auprès de tiers en respectant la confidentialité et la protection des données, dès lors que contrairement à ce qui est prévu pour l'APEA (art. 448 CC), aucune disposition légale ne prévoit actuellement l'obligation pour les tiers de collaborer avec les services officiels des curatelles pour l'établissement des faits.

3. Cantonalisation des services officiels des curatelles

Les instances consultées sont fort partagées sur l'opportunité d'une cantonalisation des services officiels des curatelles. Schématiquement, on peut affirmer que les justices de paix et les services officiels des curatelles germanophones rejettent cette idée, alors qu'une partie des services officiels des curatelles francophones la soutient.

3.1. Avantages d'une cantonalisation

Les principaux arguments avancés pour soutenir l'idée d'une cantonalisation des services officiels des curatelles sont les suivants:

- > La cantonalisation permettrait une répartition plus équilibrée des dossiers entre les curateurs, en fonction des qualifications de chacun.
- > Elle induirait une harmonisation des pratiques – actuellement disparates en fonction des services officiels des curatelles communaux – en matière de gestion des mandats, ce qui assurerait une égalité de traitement dans la prise en charge des personnes sous curatelles dans tout le canton.
- > Un service cantonal, par définition plus grand que les services officiels des curatelles communaux, serait peut-être mieux à même de s'organiser de manière plus rationnelle, en créant des secteurs de compétences dont les contours ne seraient pas limités à une commune ou groupement de communes. Par ailleurs, un secteur interne au service pourrait avoir pour mission d'instruire les cas avant que la justice de paix ne prenne sa décision, ce qui pourrait éventuellement alléger le travail de cette autorité.
- > L'Etat serait à la fois l'employeur des curateurs officiels et des juges de paix; cela aurait pour conséquence une logique de prise en charge globale, avec un système de traitement des collaborateurs semblable, une uniformisation des moyens à disposition du service cantonal et des justices de paix, une simplification dans la gestion des transferts de dossiers en cas de déménagement de la personne sous curatelle.

Cela dit, les partisans d'une cantonalisation prônent la création de satellites dans les districts pour permettre aux curateurs d'être proches géographiquement et socialement des personnes protégées, tout en reconnaissant que la création d'un satellite ou d'un guichet n'est pas exempte de défaut. Elle

augmente la charge administrative par un surcroît de coordination. De plus, les guichets seraient confrontés à diverses questions de suivi concernant leurs tâches exactes.

3.2. Inconvénients d'une cantonalisation

Le principal argument des opposants à une cantonalisation est la crainte de la perte de proximité tant avec la justice de paix de l'arrondissement concerné qu'avec la personne protégée. Un service officiel des curatelles de proximité permet d'établir une relation de confiance: il est plus facile pour une personne de parler de ses préoccupations dans un cadre et un environnement plus proche que dans l'anonymat d'un grand service cantonal impersonnel.

La Justice de paix de la Singine s'oppose fermement à une cantonalisation. Chaque année, cette autorité entretient des échanges réguliers et intensifs avec les services officiels des curatelles de son arrondissement – à raison de deux à trois réunions communes, ce qui ne serait guère concevable avec un service cantonal. Par ailleurs, le travail de cette Justice de paix pourrait être massivement entravé ne serait-ce qu'en raison des différences linguistiques. Cet avis est également partagé par les trois services officiels des curatelles de ce district qui mettent en avant leurs structures fonctionnelles et l'excellente collaboration avec la Justice de paix.

Actuellement, les communes couvrent à la fois les frais du fonctionnement de leurs services officiels des curatelles (en vertu de la LPEA) et les coûts des personnes protégées indigentes domiciliées sur leur territoire (en vertu de la loi sur l'aide sociale). Elles sont en partie remboursées par la rémunération du travail de leurs curateurs professionnels, à la charge de la personne concernée; cependant, ce remboursement ne couvre pas l'entier du financement des services officiels des curatelles. Certes, les communes ne peuvent pas influencer le nombre de curatelles instituées, toutefois, elles peuvent décider du nombre et du profil des employés qu'elles engagent dans leurs services officiels des curatelles. Une cantonalisation leur enlèverait cette prérogative, sans exonérer les communes d'une participation aux frais de fonctionnement du service cantonal.

La cantonalisation entraînerait la suppression des services officiels des curatelles communaux, éventuellement la perte de l'emploi des employés actuels de ces services, lesquels ne seraient pas tous engagés par le service cantonal ainsi que la perte des investissements en infrastructure financés par les communes.

Dans certaines communes ou associations de communes, le service officiel des curatelles et le service social constituent une seule unité administrative et collaborent ensemble à satisfaction. Une cantonalisation remettrait en cause cette collaboration et pourrait avoir pour conséquence que les besoins et les particularités régionales seraient moins prises en considération.

La cantonalisation ne tiendrait pas compte de la particularité de certains districts dans lesquels le nombre de curatelles instituées est inférieur à celui des autres districts et augmenterait la contribution de certaines communes.

La cantonalisation enlèverait une tâche, par définition de proximité, aux communes. Ce qui va à l'encontre de la volonté de renforcer le rôle des communes.

Enfin, elle constituerait une rupture avec le système adopté par notre canton qui, dans l'ensemble, a donné satisfaction depuis plusieurs dizaines d'années.

3.3. Appréciation

Au vu des avantages et inconvénients listés ci-dessus, il apparaît que rien ne laisse supposer qu'une cantonalisation des services officiels des curatelles permettrait d'enrayer l'augmentation du nombre de curatelles, qui est avant tout le fait des autorités de protection. Sous un angle purement organisationnel, il n'y a aucun élément décisif plaidant pour une cantonalisation, alors que le système fribourgeois a peu ou prou fait ses preuves, tout en étant susceptibles d'améliorations.

La comparaison intercantonale démontre que ce sont plutôt des cantons de taille petite ou moyenne – en nombre d'habitants et/ou en nombre de communes – qui ont opté pour un service officiel cantonal. Il s'agit des cantons de Genève, Neuchâtel, Jura et Bâle-Ville. En tant que grand canton, Vaud a toutefois également choisi cette solution. Dans ce canton, «l'Office des curatelles et des tutelles professionnelles» (OCTP) est un service de l'Etat, rattaché au Secrétariat général du Département des institutions et de la sécurité. Il est chargé d'exécuter des mandats de protection prononcés par les justices de paix en faveur de personnes, majeures ou mineures, nécessitant un encadrement social et administratif particulier et qui ne peuvent de ce fait être assumées par des curateurs privés. Les tâches confiées aux professionnels de l'OCTP dépendent de la situation de la personne concernée. L'accompagnement peut porter sur l'assistance personnelle, la gestion financière et/ou la représentation juridique auprès de tiers. Cependant, dans ce canton, les curateurs professionnels ne s'occupent que des cas complexes. Les autres cas – qui constituent la majorité des mandats de curatelles – sont confiés à plusieurs centaines de «curateurs volontaires». Il s'agit de personnes indépendantes, recrutées pour exécuter des mandats simples. L'Etat de Vaud organise pour ces curateurs des cours de formation et leur assure un soutien par des professionnels spécialisés pour les conseiller et les accompagner à toutes les étapes de leur mandat. Il leur assure également une rémunération de 1 800 francs par an et par mandat.

Une alternative à la cantonalisation serait le regroupement des services officiels des curatelles par district, sous l'égide du préfet. Un tel regroupement – du ressort des communes – diminuerait de manière significative une charge administrative

importante lors d'un changement de domicile de la personne concernée (décision de la justice de paix, nominations du nouveau curateur, bouclage des comptes, etc.) et assurerait une harmonisation des pratiques au sein de l'arrondissement. D'ailleurs, dans le district de la Broye, un projet de régionalisation est en cours pour réunir les services officiels des curatelles de Belmont-Broye et celui d'Estavayer. L'idée est de créer un service officiel des curatelles pour le district, à Estavayer, en maintenant une antenne à Belmont-Broye pour garantir la proximité. Le nouveau service officiel des curatelles passerait alors sous l'égide de l'Association des communes pour l'organisation médico-sociale dont dépend déjà le Service social du district.

4. Défi des ressources en personnel

4.1. Dans les justices de paix

L'analyse de la situation et l'instruction font partie de la procédure de protection et des tâches légales du juge de paix (art. 446 al. 1 CC). Ce dernier conduit la procédure et prend les décisions d'instruction nécessaires. Dans le cadre de la procédure d'instruction et de l'administration des preuves, il a la possibilité de donner des mandats à des tiers, s'il le juge nécessaire (art. 446 al. 2 CC). Ce travail d'instruction constitue une part importante du travail du juge de paix; il couvre un vaste éventail de domaines tels que le logement, les finances, la santé, le travail, l'environnement professionnel et familial etc. Pour ce faire, le juge de paix procède à des auditions, ordonne des expertises, réunit des documents tels que des rapports médicaux, extrait des poursuites, avis de taxation, etc. Seule une instruction complète permet au juge de paix de décider si les conditions de l'article 390 CC sont réunies et, le cas échéant, instituer une curatelle.

Une bonne enquête préalable permet de déterminer la meilleure mesure pour la personne protégée et facilite la tâche du curateur désigné. A l'heure actuelle, ces ressources dans certaines justices de paix sont telles que, pour des questions techniques, ces autorités doivent mandater des tiers (p.ex. experts comptables). Une telle délégation permet de mieux cibler les éventuelles nouvelles mesures de protection et de refuser les demandes injustifiées. La délégation allège certes le travail du juge de paix, mais pourrait constituer un poids financier supplémentaire à la charge de la personne protégée, ou de la commune du domicile de l'intéressée, si cette dernière n'a pas les moyens financiers d'assumer les honoraires du délégataire.

Pour mener à bien cette instruction à l'interne, on pourrait envisager l'engagement d'un travailleur social et d'un comptable au sein de la justice de paix. Ces deux professions complèteraient le greffe de ces autorités. Dans la mesure où les juges de paix ont tous une formation juridique, le renfort dans les domaines de la psychologie et de la comptabilité serait un atout pour leur permettre de décider de l'opportunité de l'institution d'une curatelle.

Cependant, la question des ressources financières et en personnel des justices de paix constitue un véritable défi. Au budget 2019, les effectifs de l'ensemble des justices de paix fribourgeoises étaient les suivants:

B19	Juge de paix	Greffier	Admin.	Total EPT budget	Apprentis	Stagiaires greffiers	Total EPT global	Personnel avec formation juridique (Juge + greffier)	Personnel avec formation juridique (y c. stagiaires)	Juges assesseurs
Broye	1	3,1	2,3	6,4			6,4	4,1	4,1	10
Glâne	1	1,9	1,5	4,4		1	5,4	2,9	3,9	10
Gruyère	2,6	3	3,65	9,25		2	11,25	5,6	7,6	14
Sarine	3,8	6,2	9,95	19,95	3	3	25,95	10	13	24
Lac	1	1,7	2,4	5,1			5,1	2,7	2,7	12
Singine	1,5	2,1	1,3	4,9		1	5,9	3,6	4,6	11
Veveyse	0,75	1	0,8	2,55		1	3,55	1,75	2,75	11
Total	11,65	19	21,9	52,55	3	8	60,55	30,65	38,65	92

Il faut souligner qu'en matière d'attribution de ressources supplémentaires aux justices de paix, l'Etat a déjà fait un effort considérable. Ainsi, entre 2009 et 2019, les effectifs en personnel accordés aux justices de paix ont augmenté de 28,3 EPT. Une part de ces EPT supplémentaires a servi à corriger la dotation initiale en personnel lors de la cantonalisation des justices de paix en 2008. Une autre part de ces EPT supplémentaires a été nécessaire pour faire face à l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, le 1^{er} janvier 2013, avec lequel des tâches additionnelles ont été attribuées aux justices des paix. Malgré cette augmentation importante, le Conseil de la magistrature a fait le constat, dans son dernier rapport annuel, d'une charge de travail globalement très élevée de ces autorités, ainsi que de certains manques de personnel selon les arrondissements.

4.2. Au sein des services officiels des curatelles

Un éventuel renforcement des moyens accordés aux justices de paix ne saurait dispenser les communes et les associations de communes, elles aussi, d'un examen approfondi de l'organisation et du fonctionnement tant de leurs services officiels des curatelles que de leurs services sociaux et, le cas échéant, d'envisager la nécessité d'augmenter les ressources financières et en personnel qu'elles affectent auxdits services, voire une réorganisation par exemple un regroupement des services officiels des curatelles par district.

Cela dit, comme il ressort du tableau ci-dessous, les vingt services officiels des curatelles du canton totalisent environ 58 EPT de curateurs; à cet effectif, il faut encore ajouter les collaborateurs de soutien (chefs des services officiels des curatelles, assistants sociaux, comptables, secrétaires, apprentis), totalisant environ 50 EPT. En 2018, le total des curatelles confiées aux services officiels des curatelles était de 4140 sur les 4940¹ curatelles instituées, soit une moyenne de 71 dossiers par EPT de curateur professionnel, ce qui se situe dans la moyenne du nombre de dossiers par EPT recommandé par la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), à savoir entre 60 et 100²; seulement dans deux cas, le nombre de dossiers par curateur dépasse légèrement ce maximum recommandé³. Enfin, ce tableau démontre que depuis 2017, ni le nombre de dossiers de curatelles confiés aux services officiels des curatelles, ni la dotation de ces services en personnel n'a varié de manière significative.

¹ Les 800 autres curatelles ont été confiées soit à des proches, soit à des curateurs privés.

² Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA; éd.), Droit de la protection de l'adulte. Guide pratique (avec modèles), Zurich 2012, pt. 6.19.

³ Au Service officiel des curatelles de Bulle, Riaz, Morlon, ainsi qu'à celui de la Glâne.

	Nbre dossiers		Nbre curateurs		Nbre pers. auxiliaire	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Fribourg-Ville	1006 (~70 par EPT)	~1000 (~66 par EPT)	19 (=14,3 EPT)	19 (=15,1 EPT)	Pas d'information	14 (=14,46 EPT)
Sarine-Ouest	102 (=68 par EPT)	110 (~73 par EPT)	3 (=1,5 EPT)	3 (=1,5 EPT)	1 (=0,1 EPT)	3 (=1,7 EPT)
Villars-s-/Glâne	170 (=85 par EPT)*	170 (=68 par EPT)**	1 (=1 EPT)	1 (=1 EPT)	5 (=2,8 EPT)	6 (=3,3 EPT)
Le Gibloux	65 (~81 par EPT)	77 (~85 par EPT)	1 (=0,8 EPT)	1 (=0,9 EPT)	2 (=0,8 EPT)	2 (=0,8 EPT)
Haute-Sarine	250 (~86 par EPT)	250 (~71 par EPT)	4 (=2,9 EPT)	6 (=3,5 EPT)	4 (=2,5 EPT)	5 (=3,3 EPT)
La Sonnaz	130 (~86 par EPT)	126 (~54 par EPT)	3 (=1,5 EPT)	3 (=2,3 EPT)	Pas d'information	3 (=2,6 EPT)
Bulle, Riaz, Morlon	466 (~93 par EPT)	559 (~107 par EPT)	6 (=5 EPT)	7 (=5,2 EPT)	? (=6,22 EPT)	8 (=5,6 EPT)
Haute-Gruyère	180 (~78 par EPT)	206 (~85 par EPT)	3 (=2,3 EPT)	3 (=2,4 EPT)	3 (=2 EPT)	3 (=2 EPT)
Jogne/Rive Droite	110 (~78 par EPT)	135 (~71 par EPT)	2 (=1,4 EPT)	3 (=1,9 EPT)	Pas d'information	2 (=1,7 EPT)
Sionge/Rive Gauche	130 (~62 par EPT)	139 (~66 par EPT)	3 (=2,1 EPT)	3 (=2,1 EPT)	? (=1,2 EPT)	2 (=1,1 EPT)
Sense-Oberland	135 (=75 par EPT)	164 (=82 par EPT)	2 (=1,8 EPT)	2 (=2 EPT)	3 (=2 EPT)	3 (=2 EPT)
Sense-Mittelland	121 (~80 par EPT)	115 (~76 par EPT)	2 (=1,5 EPT)	2 (=1,5 EPT)	2 (=1,2 EPT)	2 (=1,2 EPT)
Sense-Unterland	225 (~76 par EPT)	210 (~71 par EPT)	4 (=2,95 EPT)	4 (=2,95 EPT)	3 (=3,1 EPT)	4 (=2,5 EPT)
Morat-Murten	87 (~62 par EPT)	101 (~67 par EPT)	2 (=1,4 EPT)	2 (=1,5 EPT)	1 (=0,7 EPT)	2 (=1,2 EPT)
Lac-See	144 (=60 par EPT)	146 (~60 par EPT)	5 (=2,4 EPT)	4 (=2,4 EPT)	4 (=2,5 EPT)	3 (=2,2 EPT)
Kerzers	35 (~58 par EPT)	43 (~54 par EPT)	1 (=0,6 EPT)	1 (=0,8 EPT)	-	-
Estavayer-le-Lac	301 (=70 par EPT)	245 (~57 par EPT)	5 (=4,3 EPT)	5 (=4,3 EPT)	4 (=2 EPT)	4 (=2,9 EPT)
Belmont-Broye	57 (=57 par EPT)	69 (~57 par EPT)	2 (=1 EPT)	2 (=1,2 EPT)	1 (=0,8 EPT)	1 (=0,8 EPT)
Glâne	180 (~69 par EPT)	238 (~103 par EPT)	3 (=2,6 EPT)	4 (=2,3 EPT)	? (=1 EPT)	3 (=1,4 EPT)
Veveyse	65 (~27 par EPT)	112 (~62 par EPT)	3 (=2,4 EPT)	2 (=1,8 EPT)	1 (=0,5 EPT)	2 (=0,9 EPT)

* A l'aide de 2 assistants sociaux.

** A l'aide de 3 assistants sociaux.

5. Création d'un pot commun

Les entités consultées rejettent majoritairement l'idée de la création d'un pot commun. De fait, seuls deux services officiels des curatelles francophones soutiennent cette idée.

Pour les opposants, dont l'Association des communes fribourgeoises, la création d'un pot commun n'aiderait pas les communes à mieux juguler les charges liées aux services officiels des curatelles. Qui plus est, les communes perdraient le contrôle des coûts.

De leur côté, les services officiels des curatelles de Bulle et d'Estavayer, soulignant que cette manière de fonctionner a déjà été mise en place au niveau régional dans d'autres domaines (les EMS ou certains services sociaux), soutiennent la création d'un pot commun, au motif qu'elle permettrait d'une part une répartition plus équitable des coûts entre les communes, d'autre part une égalité de traitement dans la manière de rémunérer le curateur.

Quoi qu'il en soit, l'option de la création d'un pot commun mérite d'être approfondie. Son opportunité devrait être examinée par les communes elles-mêmes, notamment sur la base d'une analyse chiffrée qui dépasse à l'évidence le cadre du présent rapport.

6. Fréquence des rapports du curateur

Toutes les entités consultées conviennent que la rédaction annuelle d'un rapport d'activité par cas requiert un investissement important en temps. Cet investissement ne grève pas uniquement le curateur, mais également la justice de paix qui doit étudier les rapports et faire, le cas échéant, des suggestions d'améliorations.

Cependant, les avis sont partagés quant à l'opportunité de ne requérir un rapport que tous les deux ans.

Le principal argument des partisans d'un rapport tous les deux ans consiste à dire que souvent, les rapports d'activité ne mentionnent que l'état de la situation de la personne concernée, sans qu'une décision de la justice de paix ne soit nécessaire. Si, en cours de période, cette situation devait évoluer – positivement ou négativement – au point que la justice de paix doive intervenir, le curateur est tenu d'en informer cette autorité, sans délai, par le biais d'un rapport intermédiaire succinct.

Les entités qui considèrent qu'il faut maintenir l'obligation de présenter annuellement un rapport mettent en avant plusieurs arguments:

- > Il serait incohérent de demander le bouclage des comptes chaque année et le rapport seulement tous les deux ans.
- > Un rapport annuel oblige le curateur à rencontrer la personne protégée au moins une fois par année et permet à cette dernière d'avoir un suivi régulier de sa situation. A cette occasion, le curateur et la personne concernée peuvent faire le bilan de l'année écoulée et fixer des objectifs pour la suivante.
- > La justice de paix doit être informée des faits survenus à une échéance adéquate tant sur le plan comptable (comptes périodiques) que sur le plan personnel, social et administratif (rapport périodique). Un rapport annuel permet à la justice de paix de détecter à temps d'éventuels dysfonctionnements et d'exiger des correctifs.
- > Le curateur a droit à une rémunération, en principe, au moment de l'approbation des comptes et du rapport périodique (art. 11 LPEA). Si ceux-ci sont établis tous les deux ans, leur établissement et la rémunération du curateur ne se feraient plus dans le même exercice comptable ce qui peut être source de complication tant pour les services officiels des curatelles que pour les communes appelées à assurer le paiement en cas d'indigence de la personne concernée.
- > Il n'est pas certain qu'un rapport bisannuel requière moins de temps, puisque se souvenir de certains événements anciens pourrait s'avérer ardu. Qui plus est, le travail reste au final le même, seule l'échéance est repoussée.
- > Certes, les curateurs sont requis de présenter des rapports intermédiaires aux justices de paix s'ils estiment qu'une décision rapide de la part de cette dernière est requise. Cependant, espacer la rédaction du rapport d'activité pourrait augmenter le besoin de rédaction de courriers intermédiaires.

Comme alternative à la rédaction bisannuelle d'un rapport, certains services officiels des curatelles émettent l'idée d'échelonner l'échéance des rapports sur l'année, pour la fin d'un mois, à compter de l'instauration de la mesure. Ainsi, on éviterait que les trois premiers mois de l'année soient consacrés, par le curateur, à la rédaction de l'année écoulée et les trois suivants, à l'examen des rapports par la justice de paix.

A titre de comparaison, les cantons de Vaud¹ et de Bâle-Ville², requièrent également un rapport annuel du curateur. Cependant, dans le canton de Vaud, l'APEA peut autoriser le curateur à déposer son rapport tous les deux ans³. En Valais, le délai de dépôt des comptes et rapports d'activité est fixée par l'APEA⁴. Dans les autres cantons choisis, la fréquence du rap-

port du curateur est de deux ans, soit par référence expresse à l'article 411 CC (Genève⁵ et Zurich⁶), soit parce que la législation cantonale ne contient pas de disposition relative à la périodicité du rapport (Neuchâtel, Jura, Berne, Soleure et Thurgovie).

7. Autres idées émises

La consultation des entités concernées a été l'occasion pour celles-ci de faire part non seulement de nouvelles idées en relation avec l'objet du postulat, mais également de leurs autres préoccupations et propositions d'amélioration dans d'autres domaines de la protection de l'enfant et de l'adulte.

7.1. Numerus clausus

Une idée pour limiter le nombre de curatelles par service officiel des curatelles serait d'instaurer un numerus clausus du nombre de mandats que chaque service officiel des curatelles devrait accepter, en fonction du bassin de population. De la sorte, le nombre de mandats maximum de chaque service officiel des curatelles serait uniquement tributaire de l'évolution démographique.

Bien qu'apte à éviter le débordement des services officiels des curatelles, ce système n'est pas exempt de défauts. En particulier, il générerait forcément le développement des «curateurs privés professionnels», c'est-à-dire des personnes privées indépendantes en charge de plusieurs mandats de curatelles, comme dans le canton de Vaud. Pour que ces mandats soient gérés correctement, les justices de paix devraient s'assurer que le curateur dispose des connaissances et compétences requises – ce qui est présumé pour les curateurs employés des services officiels des curatelles – voire mettre sur pied des cours de formation continue et des services de soutien. Par ailleurs, ces curateurs privés pourraient refuser les mandats peu lucratifs, n'acceptant que ceux pour lesquels les moyens financiers de la personne concernée sont suffisants pour couvrir leur rémunération.

Le système de numerus clausus est pratiqué dans le canton de Neuchâtel. Selon les informations obtenues, lorsque le quota de mandats attribués à un curateur professionnel est atteint, la personne pour laquelle une curatelle est instaurée est inscrite sur une liste d'attente, jusqu'à ce qu'un curateur se libère. Cette façon de faire, qui est dépourvue d'une base légale formelle, pourrait engager la responsabilité civile de l'Etat, si en attendant un curateur, la personne concernée devait subir un préjudice.

¹ Art. 6 al. 2 et 13 du règlement du 18 décembre 2012 concernant l'administration des mandats de protection, RS VD 211.255.1.

² § 25 de la Verordnung vom 16. April 2013 zum kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz, RS BS 212.410.

³ Art. 3 al. 1 du règlement du 18 décembre 2012 sur la rémunération des curateurs, RS VD 211.255.2.

⁴ Art. 30 al. 1 de l'ordonnance du 22 août 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte, RS VS 211.250.

⁵ Art. 87 de la loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, RS GE E 1 05.

⁶ § 18 de Einführungsgesetz vom 25. Juni 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, RS ZH 232.3.

7.2. Rémunération du curateur

D'aucuns souhaitent une révision du système de rémunération des curateurs. Ils sont d'avis que le calcul basé sur l'OPEA est complexe et source d'interprétation, ce qui génère une inégalité de traitement entre les curateurs professionnels et nuit à la stabilité et à la visibilité financière des services officiels des curatelles.

La fixation d'un seuil d'indigence clair, uniforme pour tout le canton, sur lequel s'entendraient les justices de paix et les communes, permettrait d'assurer une certaine équité dans le traitement de la rémunération des curateurs. En effet, grâce à cet élément objectif, il serait plus aisé de définir qui, de la personne concernée ou de la commune, doit assumer la prise en charge de la rémunération.

7.3. Elaboration de recommandation ou de directives

Les communes devraient pouvoir bénéficier de recommandations et/ou de directives particulièrement en ce qui concerne le nombre de mandats gérés par curateur, le soutien administratif par curateur, le mode de facturation des charges à la personne concernée, de manière à permettre une harmonisation des pratiques.

7.4. Mandat d'analyse

Certaines entités souhaitent une analyse de la situation, par un expert externe indépendant, impliquant tous les acteurs du domaine, c'est-à-dire l'Etat, en tant qu'employeur des justices de paix, les communes, qui fournissent les moyens en personnel et en infrastructure, les justices de paix, qui instaurent les mesures de protection et en contrôlent l'exécution ainsi que les services officiels des curatelles, chargés de l'exécution des mesures ordonnées, afin de proposer des améliorations de la législation et des pratiques.

8. Analyse du Pouvoir judiciaire

Dans le cadre de son programme gouvernemental 2017–2021, le Conseil d'Etat a institué en mai une organisation de projet, composée d'un comité de pilotage et d'un comité de projet, destinée à procéder à une analyse approfondie du Pouvoir judiciaire. L'objectif est de rationaliser l'organisation et le fonctionnement du Pouvoir judiciaire et d'en maximiser l'efficacité. Un mandataire externe, Ecoplan AG, a également été désigné, dont l'analyse s'est focalisée, dans un premier temps, sur une sélection d'instances: le Tribunal cantonal, le Ministère public, les tribunaux d'arrondissement et la cellule judiciaire itinérante. Ecoplan fonde son analyse sur une triangulation des méthodes rassemblant des entretiens sur place avec questionnaire guidé semi-structuré, des évaluations des données chiffrées, ainsi que des sondages auprès du personnel.

Sur la base du rapport établi pour cette première étape, la DSJ, après validation par le Conseil d'Etat en novembre 2019, a décidé de mandater Ecoplan pour étendre l'analyse aux autorités du Pouvoir judiciaire non encore étudiées, dont les justices de paix.

Conformément aux indications spécifiques qui lui ont été données, il appartient également à Ecoplan de prendre en compte, pour son analyse des justices de paix, les questions soulevées par la Commission de justice dans son postulat et les diverses propositions formulées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, tout en tenant compte du rôle et des missions des services officiels des curatelles. Ce n'est qu'en connaissance des recommandations d'Ecoplan, respectivement de l'organisation de projet, que le Conseil d'Etat pourra évaluer les mesures à prendre relevant de sa compétence.

Il convient encore de noter que, parallèlement à cette analyse du Pouvoir judiciaire en général et des justices de paix en particulier, et dans le domaine de la protection de l'enfant, la Direction de la santé et des affaires sociales a également décidé de confier, d'entente avec le Service du personnel et d'organisation, à la société Ecoplan un mandat d'analyse du fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse.

Conclusions

- 1° Les statistiques de la COPMA démontrent que depuis bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, voire même avant la professionnalisation des justices de paix en 2008, le nombre de mesures de protection d'adultes par 1000 habitants prises dans le canton de Fribourg a presque toujours été supérieur à celui des mesures ordonnées dans d'autres cantons. Toutefois, en dépit de l'augmentation de la population, le nombre de mesures de protection dans notre canton reste quasiment inchangé. Par ailleurs, l'évolution des années 2015–2018 révèle que la progression du nombre de curatelles d'adultes dans le canton de Fribourg est inférieure à la progression moyenne des autres cantons.
- 2° La détermination des raisons précises pour lesquelles le nombre de mesures de curatelles prononcées dans notre canton a toujours été supérieur à celui des autres cantons nécessiterait une étude approfondie effectuée par des experts d'un institut de recherche, avec la participation des gens du métier; elle permettrait de clarifier les besoins, les compétences respectives (des services officiels des curatelles et des services sociaux), les points de collaboration, ainsi que les aménagements structurels nécessaires. L'importance et la nature de l'assistance personnelle apportée par les services sociaux jouent un rôle certain sur le nombre de curatelles d'adultes prises par les différentes justices de paix.

- 3° Dans l'état actuel de la législation cantonale, l'audition systématique des services officiels des curatelles avant l'instauration d'une curatelle est à proscrire notamment parce qu'une telle audition rallongerait l'instruction du dossier et occasionnerait un surcroît de travail pour les services officiels des curatelles.
- 4° Rien ne laisse supposer qu'une cantonalisation permettrait d'enrayer l'augmentation du nombre de curatelles, qui est avant tout le fait des autorités de protection. Sous un angle purement organisationnel, il n'y a aucun élément décisif plaidant pour une cantonalisation, alors que le système fribourgeois a peu ou prou fait ses preuves, tout en étant susceptibles d'améliorations.
- 5° Des réflexions tant au niveau du Pouvoir judiciaire qu'à celui des services officiels des curatelles, avec l'option d'un éventuel regroupement de ces services par district, pourraient être menées en particulier sous l'angle de l'organisation, du fonctionnement et des forces de travail disponibles.
- 6° L'analyse en cours des justices de paix par Ecoplan permettra en outre de préciser les besoins en ressources et les potentiels d'amélioration organisationnelle.
- 7° Il appartient aux communes de décider de l'opportunité de la création d'un pot commun. A cet effet, une analyse chiffrée est un prérequis indispensable puisqu'un pot commun aurait un impact direct sur les finances communales. Une répartition plus équitable des charges liées aux mandats de curatelles pourrait également être réalisée au moyen d'une péréquation intercommunale.
- 8° Bien que chacun convienne que la rédaction annuelle d'un rapport d'activité par cas requiert un investissement important en temps, ses avantages l'emportent sur celui d'un rapport bisannuel. Reste la possibilité de passer d'une logique générale d'année civile à une logique d'échéance par cas.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2019-DSJ-18

3. Juni 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-96 Justizkommission – Anwendung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz, insbesondere im Bereich Beistandschaften für Erwachsene

Einleitung	14
1. Zahl der Beistandschaften	15
1.1. Allgemeine Erwägungen	15
1.2. Kantonsvergleich	16
1.2.1. Statistik	16
1.2.2. Gesetzgebungen	17
1.3. Gerichtsbezirksvergleich	18
2. Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und öffentlichen Berufsbeistandschaften	19
3. Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften	20
3.1. Vorteile einer Kantonalisierung	20
3.2. Nachteile einer Kantonalisierung	20
3.3. Auswertung	21
4. Herausforderungen im Bereich personelle Ressourcen	21
4.1. Bei den Friedensgerichten	21
4.2. Bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften	22
5. Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs	23
6. Häufigkeit der Berichterstattung der Beiständin oder des Beistands	23
7. Andere Ideen	24
7.1. Numerus Clausus	24
7.2. Entschädigung der Beiständigen und Beistände	25
7.3. Empfehlungen oder Richtlinien	25
7.4. Studienauftrag	25
8. Analyse der Gerichtsbehörden	25
Schlussfolgerungen	26

Einleitung

Mit einem am 27. Juni 2018 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat bittet die Justizkommission um einen Bericht über die Besorgnis erregende Lage der öffentlichen Berufsbeistandschaften, die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Anwendung des kantonalen Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG) ein-

gerichtet wurden. Der Justizkommission zufolge stellen die öffentlichen Berufsbeistandschaften besonders im Bereich der Beistandschaften für Erwachsene eine stetige Zunahme der ihr übertragenen Mandate fest und sind deshalb überlastet oder sogar gezwungen, ihren Personalbestand aufzustocken. Die Justizkommission hält fest, dass gesamtschweizerisch gesehen in keinem Kanton so viele Beistandschaften verfügt würden wie im Kanton Freiburg und dass keine Bes-

serung in Sicht sei. Deshalb bittet sie den Staatsrat um einen ausführlichen Bericht über die Gründe für diese Situation und über die zu treffenden Massnahmen. In diesem Bericht sollen namentliche folgende Fragen geklärt werden:

1. Weshalb errichten einige Freiburger Friedensgerichte im Gegensatz zu anderen so viele Beistandschaften?
2. Wäre es nicht sinnvoll, die Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und Berufsbeistandschaften zu verbessern? Müssten beispielsweise nicht zuerst die Berufsbeistandschaften angehört werden, bevor eine Schutzmassnahme verfügt wird? Weshalb gibt es in einigen Bezirken eine andere Praxis?
3. Könnte eine Kantonalisierung der Berufsbeistandschaften den Austausch zwischen den beiden Institutionen verbessern?
4. In anderen Kantonen stehen den Friedensgerichten mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, um Situationen abzuklären und Mandate an Dritte zu vergeben. Dies würde die Friedensrichterinnen und Friedensrichter entlasten und würde ihnen erlauben, sich ihren Richteraufgaben zu widmen.
5. Liesse sich die finanzielle Belastung der Berufsbeistandschaften mit der Schaffung eines gemeinsamen kantonalen Topfs zur Tragung der Kosten gleichmässiger verteilen?
6. Gemäss Artikel 411 des Zivilgesetzbuchs erstattet der Beistand oder die Beiständin der Erwachsenenschutzbehörde mindestens alle zwei Jahre Bericht über die Lage der betroffenen Person und die Ausübung der Beistandschaft. Das kantonale Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (Art. 14) verlangt jedoch, dass dieser Bericht jährlich vorgelegt wird. Diese Forderung stellt für die Beiständinnen und Beistände und für die Friedensgerichte eine übermässige Arbeitsbelastung dar. Würde es nicht ausreichen, alle zwei Jahre einen Bericht zu erstellen?

In seiner Antwort vom 13. November 2018 stimmt der Staatsrat der von den Verfassern des Postulats gewünschten Untersuchung zu und schlägt vor, das Postulat für erheblich zu erklären. In Erwägung, dass die Besonderheiten der kantonalen Gesetzgebung (Art. 9 Abs. 2 KESG) die Überlastung einiger öffentlicher Berufsbeistandschaften teilweise erklären könnten, äussert der Staatsrat die Ansicht, dass die Zahl der Fälle, die den öffentlichen Berufsbeistandschaften übertragen werden, nicht alle Schwierigkeiten zu erklären vermögen, die diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben antreffen.

Am 14. Dezember 2018 stimmte der Grosse Rat der Erheblicherklärung mit 76 Stimmen ohne Gegenstimme oder Enthaltung zu.

Für die Erstellung dieses Berichts wurden die sieben Friedensgerichte, die zwanzig öffentlichen Berufsbeistandschaften des Kantons und der Freiburger Gemeindeverband angehört. Überdies wurden die Gesetzgebungen von zehn anderen Kantonen miteinander verglichen.

1. Zahl der Beistandschaften

1.1. Allgemeine Erwägungen

Die Friedensgerichte prüfen und instruieren jeden Fall, um herauszufinden, ob sich die betroffene Person in einem Schwächezustand befindet, der eine Schutzmassnahme erfordert. Wenn die erforderliche Unterstützung von einer bzw. einem Angehörigen, vom Sozialdienst oder von einer regionalen oder kantonalen sozialen Einrichtung geleistet werden kann, ordnet das Friedensgericht keine Schutzmassnahme an. Wenn jedoch ein geeignetes Unterstützungsangebot fehlt, so entspricht die Anordnung einer Schutzmassnahme den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität, die Artikel 389 Abs. 2 ZGB vorschreibt.

Die Friedensgerichte können unmöglich voraussehen, wie viele Erwachsenenschutzverfahren in einem Jahr schliesslich zur Errichtung einer Beistandschaft führen werden. Es gibt für die Friedensgerichte kein Kontingent von Beistandschaften, das ausgeschöpft werden kann, oder eine Höchstzahl von Schutzmassnahmen, die jährlich verfügt werden dürfen. Eine solche Kontingentierung würde dem Bundesrecht widersprechen.

Früher kamen viele Vormundschafts- und Beistandschaftsanträge von den Gemeinden. Diese griffen oft zu dieser Massnahme, wenn eine Einwohnerin oder ein Einwohner die Krankenkassenprämien oder die Steuern nicht bezahlte. Seit 2006 können die Gemeinden bei der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt (KSVA) die Rückerstattung von Prämien verlangen, die sie für die obligatorische Krankenversicherung bezahlt haben, wobei der Staat die Finanzierung übernimmt. Seither sind die Meldungen der Gemeinden stark zurückgegangen.

Heute sind es meist die Sozialdienste, die den Friedensgerichten Meldung erstatten oder Beistandschaftsanträge stellen. Letztere werden von den begleiteten Personen mitunterzeichnet. Vielleicht ist dies darauf zurückzuführen, dass ihnen die Gemeinden für die Begleitung der zu unterstützen Person zu wenig finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Andere kantonale Sozialeinrichtungen haben Mühe, die finanziellen Mittel für einen ausreichenden Personalbestand zu beschaffen, sodass sie nicht alle Wünsche und Erwartungen der hilfsbedürftigen Personen erfüllen können.

Die Zahl der Schutzmassnahmen variiert von Jahr zu Jahr und von Gerichtsbezirk zu Gerichtsbezirk. Sie hängt von der Einwohnerzahl und von anderen, hauptsächlich soziologischen Faktoren wie der Auflösung der familiären Bindungen ab, die dazu führen, dass die Motivation für die Pflege von Angehörigen schwindet.

Natürlich sollten die Familien auf ihre Verantwortung, Angehörige in Schwierigkeiten zu unterstützen, aufmerksam gemacht werden. Die öffentlichen Berufsbeistandschaften

erhalten viele Mandate, obwohl ein Familienmitglied über die nötigen intellektuellen oder beruflichen Fähigkeiten für die Regelung der Angelegenheiten der oder des Angehörigen verfügen würde und diese Begleitung übernehmen könnte. Viele Angehörige lehnen das Mandat jedoch ab aus Angst, es werde ihnen später vorgeworfen, die Angelegenheiten der geschützten Person zu ihrem eigenen Vorteil und auf Kosten der übrigen Familienmitglieder zu regeln (Interessenkonflikt). Seit der Änderung von Artikel 400 Abs. 2 ZGB muss zudem niemand mehr eine Beistandschaft übernehmen. Die Friedensgerichte haben also keine Möglichkeit, Angehörige zur Übernahme einer Beistandschaft zu zwingen.

1.2. Kantonsvergleich

1.2.1. Statistik

Seit 1996 wird die Statistik zu den Erwachsenen mit Schutzmassnahmen auf der Website der KOKES veröffentlicht. Die Daten geben nicht nur Auskunft über die Zahl der angeordneten Schutzmassnahmen in einem Kanton, sondern auch über die Art der Massnahmen.

Aus der Statistik geht hervor, dass die Zahl der angeordneten Erwachsenenschutzmassnahmen pro 1000 Erwachsene lange vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts im Kanton Freiburg fast immer höher lag als in anderen Kantonen.

	FR	VD	GE	VS	JU	NE	ZH	BE	BS*	SO*	TG*
1996	12,3	9,3	7,2	8	9	**	8	9	9	9	7
1997	12,98	9,53	6,65	6,96	9,31	**	7,32	7,42	8,94	6,78	6,95
1998	13,84	9,64	4,63	8,16	8,4	**	7,33	9,22	9,04	8,65	6,87
1999	15,32	9,72	5,23	8,26	8,92	9,02	7,32	9,46	9,55	9,04	7,48
2000	15,19	9,86	6,55	8,95	10,41	9,6	7,41	9,53	9,9	8,91	7,56
2001	14,15	9,27	6,02	9,22	9,64	9,38	7,22	9,35	10,72	9,13	7,14
2002	14,23	9,49	5,72	8,42	9,61	9,67	7,42	9,8	10,85	9,37	7,28
2003	14,9	8,84	6,02	8,34	10,27	9,79	7,34	9,86	11,1	9,29	7,48
2004	14,78	10,57	6,13	8,7	11,2	11,21	7,97	10,42	11,03	10,19	8,09
2005	14,72	10,32	6,46	8,91	11,13	10,43	7,77	10,71	11,2	10,51	8,07
2006	14,46	10,86	6,54	9,55	11,04	10,85	7,82	10,72	11,33	10,76	8,25
2007	14,96	9,58	6,63	9,75	11,43	11,07	8,01	10,99	11,91	11,54	9,32
2008	19,36	11,74	8,18	9,47	14,93	14,03	9,98	13,6	14,28	13,7	10,72
2009	19,87	12,78	8,56	13,84	16,78	14,65	10,05	13,37	14,7	13,6	7,53
2010	20,35	12,61	9,25	13,3	17,88	14,83	10,39	18,87	15,54	14,61	5,86
2011	20,19	12,98	9,47	15,06	18,44	15,38	10,66	13,98	16,65	15,02	9,42
2012	21,76	13,26	9,9	15,01	19,32	15,79	10,66	12,92	16,94	15,25	10,37
2013	Die Statistik ist unvollständig und erlaubt keinen gesamtschweizerischen Vergleich.										
2014	Die Statistik ist unvollständig und erlaubt keinen gesamtschweizerischen Vergleich.										
2015	18,08	13,66	11,20	13,45	21,34	17,19	10,82	14,40	17,04	12,07	10,99
2016	18,21	13,87	11,54	14,81	21,21	18,31	10,97	14,76	17,51	12,45	10,97
2017	18,95	14,17	12,81	15,47	21,65	19,24	11,07	14,87	17,98	12,95	11,17
2018	19,43	15,58	13,93	15,51	22,74	20,05	11,07	15,02	18,40	13,10	11,23
Zunahme 2015–2018	1,35	1,92	2,73	2,06	1,40	2,86	0,25	0,62	1,36	1,03	0,24

Anzahl Fälle pro 1000 Erwachsene

* Die Kantone BS, SO und TG wurden gewählt, weil ihre Einwohnerzahl mit der von FR vergleichbar ist.

** Keine Angaben

Die Daten zeigen zudem, dass die Zahl der laufenden Schutzmassnahmen in unserem Kanton praktisch gleich geblieben ist und zwar schon vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts und auch vor der Professionalisierung der Friedensgerichte im Jahr 2008.

Überdies offenbart die Entwicklung in den Jahren 2015–2018, dass die Zahl der Erwachsenen mit Schutzmassnahmen im Kanton Freiburg weniger stark zugenommen hat als im Durchschnitt der anderen Kantone.

Die genauen Gründe dafür, weshalb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton immer höher lag als in anderen Kantonen, müsste in einer vertieften Studie von den Fachpersonen eines Forschungsinstituts ermittelt werden. Dabei wäre ein Komplex von soziologischen Indikatoren wie die Demografie, die Alterspyramide, der Urbanisierungsgrad oder das bestehende Leistungsnetzwerk zu berücksichtigen. Der zeitlich, finanziell und wissenschaftlich beschränkte Rahmen eines Berichts zu einem Postulat lässt hingegen nur einige Hypothesen zu:

- > Bei einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl aktueller umfassender Beistandschaften handelt es sich um frühere Vormundschaften, die in Massnahmen des neuen Rechts umgewandelt wurden.
- > Auch der hohe Anteil der betagten Personen und jungen Erwachsenen an der erwerbstätigen Bevölkerung könnte teilweise erklären, weshalb mehr Beistandschaften errichtet werden mussten.
- > Die kulturellen Unterschiede zwischen den Landesregionen könnten die Praxisdiskrepanz ebenfalls teilweise erklären.
- > Die Zahl der Beistandschaften könnte damit zusammenhängen, wie sich die Sozialdienste um die betroffenen Personen kümmern: Je umfassender die persönliche Unterstützung durch die Sozialdienste, desto weniger rechtfertigt sich die Errichtung einer Beistandschaft.
- > Vielleicht weniger wahrscheinlich ist die Hypothese, dass die hohe Zahl der Beistandschaften dadurch beeinflusst sein könnte, dass sich die Praxis der Freiburger Friedensgerichte aus historischen oder gesellschaftlichen Gründen von jener der Schutzbehörden anderer Kantone unterscheidet.

1.2.2. Gesetzgebungen

Zu den Hypothesen des obigen Kapitels kommen einige Besonderheiten hinzu, welche die Gesetzgebungen der ausgewählten Kantone von der unsrigen unterscheiden.

Im *Kanton Waadt* sind die meisten Beiständinnen und Beistände Privatpersonen, die für mehrere Beistandschaften zuständig sind (s. auch Punkt 3.3).

Dies gilt auch für den *Kanton Genf*, wo für die Beistandschaften namentlich im Erwachsenenschutz wenn möglich private Beiständinnen und Beistände eingesetzt werden (Art. 85 Abs. 1 LaCC¹). Wenn jedoch das Nettovermögen der geschützten Person nicht mehr als 50 000 Franken beträgt und kein Angehöriger und keine Angehörige als Beistand oder Beiständin in Frage kommt, wird eine Berufsbeiständin oder ein Berufsbeistand eingesetzt (Art. 2 Abs. 2 RRC²).

Im *Kanton Wallis* ist das Kriterium für die Einsetzung einer Berufsbeiständin oder eines Berufsbeistands – anstelle einer Privatperson – der Aufwand oder die Komplexität des Mandats, denn von Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen wird verlangt, dass sie über die erforderliche Eignung und die entsprechenden Spezialkenntnisse verfügen (Art. 19a EGZGB³).

Im *Kanton Neuenburg* gilt für die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände eine Mandatsquote. Wenn die Quote erreicht ist, wird die Person, für die eine Beistandschaft errichtet werden soll, auf eine Warteliste gesetzt, bis eine Beiständin oder ein Beistand frei wird. Dieses System, für das keine formale gesetzliche Grundlage existiert, gibt auch Anlass zu Kritik (s. Punkt 7.1).

Im *Kanton Jura* gibt es keine eigentlichen öffentlichen Berufsbeistandschaften. Als Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände eingesetzt werden Angestellte der regionalen Sozialdienste⁴ oder solche von privaten Institutionen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind (Art. 19 Abs. 3 LOPEA⁵; Art. 5 Abs. 3 ORR PEA⁶).

Im Gegensatz zu den Westschweizer Kantonen gehören die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im *Kanton Bern* zur kantonalen Verwaltung. Ihr gemeinsames Organ ist eine Geschäftsleitung, die sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der KESB zusammensetzt. Sie ist namentlich zuständig für die Koordination der Aufgabenerfüllung und der Rechtsprechung (Art. 16 KESG⁷). In diesem Kanton sind es die Sozial- und Abklärungsdienste der Gemeinden, die als öffentliche Berufsbeistandschaften fungieren. Der Kanton gilt den Gemeinden die im Rahmen ihrer Tätigkeiten anfallenden Kosten ab (Art. 22 KESG). Dabei handelt es sich im Erwachsenenschutz um eine jährliche Fallpauschale von 3180 Franken pro Beistandschaft (Art. 7 Abs. 1 Bst. d ZAV⁸). Soweit die Entschädigung für eine Berufsbeiständin oder einen Berufsbeistand aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt wird, tritt der Kanton im Gegenzug in den entsprechenden Anspruch ein (Art. 15 ZAV).

³ Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 24.3.1998, SR VS 211.1.

⁴ Gemeint sind selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (Loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale, SR JU 850.1, Art. 48 Abs. 2. Ihr Sitz liegt in Delsberg, sie haben aber Zweigstellen in allen Bezirken (Décret du 21 novembre 2001 concernant les institutions sociales, SR JU 850.11, Art. 24). Sie finanzieren sich über Einnahmen aus ihren Leistungen, allfällige Bundessubventionen, über Spenden und Legate und über Kantonsbeiträge (Art. 34 des vorgenannten Dekrets).

⁵ Loi du 23 mai 2012 sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, SR JU 213.1.

⁶ Ordonnance du 2 décembre 2014 sur la rémunération et le remboursement des frais en matière de gestion de mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, SR JU 213.12.

⁷ Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012, SR BE 213.316.

⁸ Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen vom 19. September 2012, SR BE 213.318.

¹ Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, SR GE E 1 05.

² Règlement du 27 février 2013 fixant la rémunération des curateurs, SR GE-E 1 05.15.

Im *Kanton Solothurn* fungieren die Sozialregionen, die den Einwohnergemeinden unterstehen (§ 27 SG¹) als öffentliche Berufsbeistandschaften (§ 115 Abs. 1 EG ZGB²). Die Sozialregionen sorgen für eine ausreichende Anzahl geeigneter Mandatspersonen. Im Unterlassungsfall ernennt die KESB die nötigen Fachleute auf Kosten der säumigen Sozialregion (§ 115 Abs. 2 EG ZGB). Das kantonale Sozialgesetz sieht zudem in diesem Bereich einen Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden vor (§ 55 SG; § 131 Abs. 4 EG ZGB).

Der *Kanton Thurgau* legt den Akzent vor allem auf die Absprache zwischen den verschiedenen Beteiligten. 1. Der Regierungsrat, der die Mitglieder der KESB ernennt, ermöglicht den Gemeinden des betreffenden Bezirks, sich vor der Wahl zu den vorgeschlagenen Kandidaten zu äussern (§ 16 EG ZGB³). 2. Die KESB treffen sich jedes Jahr zu einem Erfahrungsaustausch mit den Berufsbeistandschaften und den Gemeinden des Bezirks (§ 16 KESV). 3. Die KESB kann (bzw. muss in bestimmten Fällen) die Gemeinde, in welcher die betroffene Person ihren Wohnsitz oder Aufenthalt hat, im Verfahren zur

Stellungnahme einladen. Die Gemeinde darf auch ohne entsprechende Aufforderung von der KESB eine Stellungnahme abgeben (§ 47 KESV). 4. Wenn es die Umstände erfordern kann die KESB zur Sicherstellung der Zusammenarbeit die Berufsbeistandschaft zu einer Fallkonferenz einladen (§ 51a KESV). 5. Die Leitung der Berufsbeistandschaft versorgt die KESB regelmässig mit den Informationen, welche die Behörde für ihre Aufgabenerfüllung, insbesondere im Zusammenhang mit der Ernennung von Beiständinnen und Beiständen, benötigt (Namen und Ausbildung der verfügbaren Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände), sowie mit Informationen über die interne Arbeitsorganisation der Berufsbeistandschaft (§ 79 KESV). 6. Die Ernennung einer Beiständin oder eines Beistands durch die KESB erfolgt nach Rücksprache mit der Leitung der Berufsbeistandschaft (§ 80 KESV).

Zusätzlich zu den oben genannten Punkten werden in der folgenden Tabelle einige gesetzgeberische Lösungen der gewählten Kantone dargestellt.

	Bevölkerung*	Anzahl Gemeinden	KESB		OBB		Übernahme Massnahmekosten bei Mittellosigkeit	
			Gerichtlich	Verwalt.	Kanton	Gemeinde	Kanton	Gemeinde
FR	255 000	136	7			x		x
VD	643 000	309	9		x		x	
GE	405 000	45	1		x		x	
VS	284 000	126		23		x		x
NE	144 000	31	3		x		x	
JU	60 000	53		1	x		x	
BE	860 000	346		11		x	Lastenverteilung Kanton/ Gemeinde	
ZH	1 250 000	162		13		x		x
BS	164 000	3		1	x		x	
SO	226 000	81		3		x		x
TG	226 000	80		5		x		x

* Ständige erwachsene Wohnbevölkerung per 31.12.18, gerundet

1.3. Gerichtsbezirksvergleich

In unserem Kanton ist eine Gerichtsbehörde für den Kindes- und Erwachsenenschutz zuständig. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sind deshalb vollkommen unabhängig, wenn sie entscheiden, ob eine Massnahme anzuordnen ist und wenn ja, welche. Sie sprechen sich namentlich in ihrer Konferenz regelmässig ab, um ihre Praxis zu vereinheitlichen. Dennoch behalten sie bei ihrer Arbeitsweise völlige Unabhängigkeit.

Die Gerichtsbezirke Saane und Greyerz haben im Durchschnitt mehr laufende Schutzmassnahmen als die anderen Bezirke. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die beiden bevölkerungsreichsten Gemeinden des Kantons, Freiburg und Bulle, in diesen Bezirken liegen. Allgemein ziehen urbane Zentren Personen in prekären Verhältnissen stärker an. So wollen Personen, die beispielsweise an psychischen Problemen oder verschiedenen Abhängigkeiten leiden, nicht stigmatisiert werden und suchen deshalb die Anonymität der Stadt. Die beiden Gemeinden verfügen überdies über ein grösseres Angebot an spezialisierten Einrichtungen, die geeignete Leistungen für Personen in Schwierigkeiten erbringen. Weiter tragen auch die Vorteile einer guten Infrastruktur mit öffentlichen Verkehrs-

¹ Sozialgesetz vom 31. Januar 2017, SR SO 831.1.

² Gesetz vom 4. April 1954 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR SO 211.1.

³ Einführungsgesetz vom 3. Juli 1991 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, SR TG 210.1.

mitteln oder Einkaufszentren dazu bei, dass sich verletzte Personen eher im urbanen als im ländlichen Raum niederlassen. Es ist auch bekannt, dass das familiäre Netz in der Stadt weniger dicht ist als auf dem Land, wo vermehrt andere, nicht-gerichtliche Lösungen bevorzugt werden.

Im Übrigen entwickeln sich die anderen Gerichtsbezirke wahrscheinlich in dieselbe Richtung, einerseits aufgrund des erheblichen Bevölkerungswachstums und andererseits, weil Personen mit finanziellen Problemen in den ländlicheren Bezirken eher eine günstige Wohnung finden.

2. Zusammenarbeit zwischen Friedensgerichten und öffentlichen Berufsbeistandschaften

Im Dezember 2017 verschickte das Amt für Justiz einen Fragebogen an die zwanzig öffentlichen Berufsbeistandschaften des Kantons, um namentlich herauszufinden, wie die Kompetenz zur Kontrolle der Arbeit von Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen und die Kompetenz, diesen Anweisungen zu geben, zwischen den Leitungen der Berufsbeistandschaften und den Friedensgerichten verteilt werden sollten. Die Antworten haben ergeben, dass die Beziehungen zwischen den Friedensgerichten und den öffentlichen Berufsbeistandschaften im Allgemeinen und mit sehr wenigen Ausnahmen als gut bis sehr gut bezeichnet werden können.

So lädt zum Beispiel das Friedensgericht des Saanebezirks jede Berufsbeistandschaft einzeln zu einem jährlichen Treffen ein, um Probleme zu besprechen und Lösungen zu finden. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter des Saanebezirks nehmen zudem oft an verschiedenen Sitzungen teil, an denen ihre Anwesenheit erforderlich ist, um die Berufsbeistandschaften zu unterstützen. Im Sensebezirk gestaltet sich die Kommunikation zwischen dem Friedensgericht und den drei öffentlichen Berufsbeistandschaften regelmässig, einfach und transparent. Während des Jahres tauschen sich die Friedensrichterinnen und Friedensrichter mehrmals mit den Leiterinnen und Leitern der Berufsbeistandschaften aus, besprechen Schwierigkeiten und suchen nach Lösungen. Im Greyerzbezirk organisiert das Friedensgericht regelmässig Informationsveranstaltungen für die neuen Beiständinnen und Beistände. Ausserdem unterstützt das Gericht die Berufsbeistandschaften in schwierigen Situationen.

Es ist sehr wichtig, dass die Beiständinnen und Beistände und die öffentlichen Berufsbeistandschaften mit den Friedensgerichten gute Beziehungen unterhalten. Dennoch handelt es sich dabei weder um eine Partnerschaft noch um eine Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne, da die beiden über unterschiedliche gesetzliche Kompetenzen verfügen: Das Friedensgericht erforscht den Sachverhalt und errichtet die Massnahme (Art. 446 ZGB), während die Beiständin oder der Beistand das Mandat ausführt, nachdem die Massnahme errichtet wurde (Art. 405 ff. ZGB).

Die Praxisunterschiede zwischen den Friedensgerichten sind mit dem Modell verbunden, das unser Kanton für die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gewählt hat. Als Gerichtsbehörden sind die Friedensgerichte bei Entscheidungen zu ihrer Arbeitsweise vollkommen unabhängig. Aus diesem Grund kann ihnen keine staatliche Behörde, gleichgültig ob Exekutive oder Legislative, eine einheitliche Praxis auferlegen. In den Kantonen, die sich dafür entschieden haben, für den Kindes- und Erwachsenenschutz eine (oder mehrere) Behörde(n) zu bezeichnen, stellt sich dieses Problem nicht, weil diese Behörden – selbst wenn sie als unabhängig gelten – hierarchisch der Exekutive unterstellt sind und deren politischer Linie folgen müssen.

Zur spezifischen Frage, ob die öffentlichen Berufsbeistandschaften vor der Errichtung einer Beistandschaft angehört werden sollten, äusserten sich die angehörten Instanzen aus folgenden Gründen fast alle ablehnend:

- > Zur Prüfung der Frage, ob die gesetzlichen Bedingungen für die Errichtung einer Beistandschaft erfüllt sind, ergreifen die Friedensgerichte verschiedene Untersuchungsmassnahmen wie Arztberichte, Gutachten, Anhörungen der betroffenen Person und ihrer Familie, Erkundigungen bei Angehörigen oder Dritten, welche die Situation kennen usw. Natürlich kann das Friedensgericht eine Beiständin oder einen Beistand, der die Situation der betroffenen Person bereits kennt, im Rahmen der Untersuchung des Falls anhören. Diese Kontaktaufnahme erfolgt oft bei der Beweiserhebung. Ist die betroffene Person der Berufsbeistandschaft jedoch nicht bekannt, so ist schwer zu beurteilen, was ihr Beizug zur Einschätzung der Friedensrichterin oder des Friedensrichters beitragen könnte: Der Entscheid über die Errichtung einer Beistandschaft sollte nur von der Judikative abhängen, und nicht von der Person, die das Mandat übernimmt.
- > Eine systematische Anhörung würde die Untersuchung des Falles unweigerlich in die Länge ziehen.
- > Sie würde auf jeden Fall zu einer Überlastung der öffentlichen Berufsbeistandschaften führen.
- > Sie könnte die Beziehungen zwischen einer Berufsbeistandschaft und einem Friedensgericht verschlechtern, wenn Uneinigkeit über die Notwendigkeit zur Errichtung einer Beistandschaft besteht.
- > Obwohl sich die Berufsbeistandschaft der Errichtung einer Beistandschaft nicht widersetzen kann, ist es doch sie, die beim Friedensgericht die Aufhebung der Massnahme beantragt, wenn sie der Ansicht ist, dass die betroffene Person wieder selbst für sich sorgen kann. Das Friedensgericht folgt dem Antrag, wenn die Beiständin oder der Beistand eine schlüssige und adäquate Einschätzung der Situation vorlegt.

Sollte trotz der oben genannten Nachteile die Meinung vertreten werden, dass sich die Zunahme der Beistandschaften mit einer solchen Anhörung eindämmen liesse, wäre eine formelle gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, zumindest um:

- > die Entschädigung der öffentlichen Berufsbeistandschaften für diese «nebenmandatliche» Tätigkeit festzulegen;
- > das Amtsgeheimnis der Friedensrichterinnen und Friedensrichter zu wahren und den Schutz der Daten der betroffenen Person sicherzustellen, falls nach der Voruntersuchung schliesslich doch keine Schutzmassnahme beschlossen wird;
- > die Berufsbeistandschaften zu ermächtigen, unter Berücksichtigung der Vertraulichkeit und des Datenschutzes Informationen von Dritten einzuholen. Im Gegensatz zu der Regelung, die für die KESB gilt (Art. 448 ZGB), gibt es momentan keine Gesetzesbestimmung, die Dritte verpflichtet, für die Feststellung des Sachverhalts mit den öffentlichen Berufsbeistandschaften zusammenzuarbeiten.

3. Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften

Die Meinungen der angehörten Stellen zur Zweckmässigkeit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften gehen weit auseinander. Vereinfacht lässt sich sagen, dass die deutschsprachigen Friedensgerichte und Berufsbeistandschaften die Idee ablehnen, während ihr ein Teil der französischsprachigen Berufsbeistandschaften zustimmt.

3.1. Vorteile einer Kantonalisierung

Die Hauptargumente für eine Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften lauten wie folgt:

- > Die Kantonalisierung würde eine gleichmässigeren Verteilung der Fälle unter den Beiständinnen und Beiständen entsprechend ihrer jeweiligen Qualifikation ermöglichen.
- > Sie würde zu einer Vereinheitlichung der Fallführungspraxis führen (die bei den kommunalen Berufsbeistandschaften momentan unterschiedlich ausfällt) und damit die Gleichbehandlung der unter Beistandschaft gestellten Personen im ganzen Kanton gewährleisten.
- > Ein kantonaler Dienst, der per Definition grösser wäre als die kommunalen Berufsbeistandschaften, wäre vielleicht besser in der Lage, sich rationeller zu organisieren: So könnten Kompetenzzentren geschaffen werden, deren Einsatzbereich nicht auf eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband beschränkt wäre. Überdies könnte eine interne Abteilung damit beauftragt werden, die Fälle zu prüfen, bevor das Friedensgericht einen Entscheid trifft. Dies könnte die Arbeit dieser Behörde möglicherweise erleichtern.
- > Der Staat wäre zugleich Arbeitgeber der öffentlichen Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände und der Frie-

densrichterinnen und Friedensrichter. Vorteile davon wären eine ganzheitliche Personalbetreuung mit einem vergleichbaren Besoldungssystem, eine Vereinheitlichung der Mittel, die dem kantonalen Dienst und den Friedensgerichten zur Verfügung stehen und eine einfachere Fallübergabe bei einem Umzug von Personen, die unter Beistandschaft stehen.

Die Befürworter einer Kantonalisierung empfehlen jedoch die Schaffung von Zweigstellen in den Bezirken, um die geografische und soziale Nähe der Beiständinnen und Beistände zu den von ihnen begleiteten Personen zu gewährleisten. Gleichzeitig räumen sie ein, dass Zweigstellen und Anlaufstellen auch ihre Nachteile haben, weil durch den Koordinationsbedarf der administrative Aufwand steigt. Bei den Anlaufstellen würden sich zudem zahlreiche Folgefragen zu ihrer genauen Aufgabe stellen.

3.2. Nachteile einer Kantonalisierung

Das Hauptargument der Gegner einer Kantonalisierung ist die Sorge, dass die Nähe zum Friedensgericht des betreffenden Gerichtsbezirks und zur geschützten Person verlorengehen könnte. Eine bürgernahe Berufsbeistandschaft erlaubt den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses: Den betroffenen Personen fällt es leichter, in einem Rahmen und einer Umgebung der Nähe über ihre Sorgen zu sprechen, als in der Anonymität einer unpersönlichen kantonalen Stelle.

Das Friedensgericht des Sensebezirks spricht sich vehement gegen eine Kantonalisierung aus. Die Behörde unterhält einen regelmässigen und intensiven Austausch mit den öffentlichen Berufsbeistandschaften ihres Gerichtsbezirks (2–3 gemeinsame Sitzungen), was bei einem kantonalen Dienst kaum denkbar wäre. Ausserdem könnten schon allein die sprachlichen Unterschiede die Arbeit des Friedensgerichts massiv erschweren. Diese Meinung wird auch von den drei Berufsbeistandschaften des Gerichtsbezirks unterstützt, die auf ihre funktionsgerechten Strukturen und die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem Friedensgericht hinweisen.

Momentan tragen die Gemeinden sowohl die Kosten für den Betrieb ihrer öffentlichen Berufsbeistandschaften (gemäss KESG) als auch die Kosten der mittellosen geschützten Personen mit Wohnsitz auf ihrem Gebiet (gemäss Sozialhilfegesetz). Diese Ausgaben werden teilweise rückerstattet, da die Entschädigung für die Arbeit der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zu Lasten der betroffenen Person geht. Die Rückerstattung reicht jedoch für die vollständige Finanzierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften nicht aus. Die Gemeinden haben zwar keinen Einfluss auf die Zahl der errichteten Beistandschaften, sie können aber über die Zahl und das Profil der Angestellten ihrer Berufsbeistandschaften entscheiden. Mit einer Kantonalisierung würden sie dieses Recht verlieren und müssten sich dennoch an den Betriebskosten des kantonalen Dienstes beteiligen.

Die Kantonalisierung würde zur Auflösung der kommunalen öffentlichen Berufsbeistandschaften führen. Einige ihrer Angestellten könnten in der Folge ihre Stelle verlieren, falls der kantonale Dienst nicht alle von ihnen wieder einstellt. Zudem käme es bei den von den Gemeinden finanzierten Investitionen in die Infrastruktur zu Verlusten.

In einigen Gemeinden und Gemeindeverbänden bilden die öffentliche Berufsbeistandschaft und der Sozialdienst eine Verwaltungseinheit und arbeiten zur allgemeinen Zufriedenheit zusammen. Eine Kantonalisierung würde diese Zusammenarbeit in Frage stellen und könnte dazu führen, dass den regionalen Bedürfnissen und Besonderheiten weniger Rechnung getragen wird.

Bei einer Kantonalisierung würde nicht berücksichtigt, dass einige Bezirke weniger Beistandschaften errichten als andere, und der Beitrag mancher Gemeinden würde ansteigen.

Bei einer Kantonalisierung würde den Gemeinden eine per Definition bürgernahe Aufgabe weggenommen. Dies widerspricht dem Willen, die Rolle der Gemeinden zu stärken.

Schliesslich wäre diese Lösung auch ein Bruch mit dem System, das unser Kanton gewählt hat und das seit mehreren Jahrzehnten insgesamt zufriedenstellend war.

3.3. Auswertung

Die oben aufgeführten Vor- und Nachteile bieten keinen Grund zur Annahme, dass sich die Zunahme der Beistandschaften – die vor allem Sache der Schutzbehörden ist – mit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften eindämmen liesse. Aus rein organisatorischer Sicht spricht nichts für eine Kantonalisierung. Das Freiburger System hat sich hingegen mehr oder weniger bewährt und ist gleichzeitig verbesserungsfähig.

Der Kantonsvergleich zeigt, dass es in erster Linie kleine und mittlere Kantone sind (gemessen an der Einwohnerzahl und/oder der Anzahl Gemeinden), die einen kantonalen Dienst gewählt haben. Es handelt sich um die Kantone Genf, Neuenburg, Jura und Basel-Stadt. Allerdings hat sich auch der grosse Kanton Waadt für diese Lösung entschieden. In diesem Kanton ist das Amt *Office des curatelles et des tutelles professionnelles* (OCTP) ein staatlicher Dienst, der dem Generalsekretariat des *Département des institutions et de la sécurité* angegliedert ist. Es hat den Auftrag, Schutzmandate zu vollziehen, welche die Friedensgerichte für minderjährige und volljährige Personen anordnen, die auf eine besondere soziale und administrative Betreuung angewiesen sind und die deshalb nicht von privaten Beiständinnen und Beiständen begleitet werden können. Die Aufgaben, die den Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen des OCTP übertragen werden, hängen von der Situation der betroffenen Person ab. Die Betreuung kann die persönliche Begleitung, die Regelung der Finanzen und/oder die

rechtliche Vertretung gegenüber Dritten umfassen. In diesem Kanton kümmern sich die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände jedoch nur um komplexe Fälle. Für die übrigen Fälle, die den Grossteil der Beistandschaften ausmachen, werden mehrere Hundert «freiwillige Beiständinnen und Beistände» eingesetzt. Es handelt sich dabei um Selbständigerwerbende, die für einfache Schutzmandate angestellt werden. Der Staat Waadt organisiert für diese Beiständinnen und Beistände Schulungen und sichert ihnen die Unterstützung durch spezialisierte Fachpersonen zu, die sie beraten und in allen Phasen ihres Mandats begleiten. Ebenso garantiert er ihnen eine Entschädigung von 1800 Franken pro Jahr und Mandat.

Eine Alternative zur Kantonalisierung wäre die Zusammenfassung der Berufsbeistandschaften nach Bezirk unter der Leitung der Oberamtsperson. Ein solcher Zusammenschluss – der Sache der Gemeinden wäre – würde den grossen administrativen Aufwand bei einem Wohnortwechsel von betroffenen Personen wesentlich reduzieren (Entscheid des Friedensgerichts, Ernennung der neuen Beiständin/des neuen Beistands, Abschluss der Konten usw.) und eine Harmonisierung der Praxis innerhalb des Gerichtsbezirks ermöglichen. Im Broyebezirk läuft zurzeit ein Regionalisierungsprojekt, mit dem die Berufsbeistandschaften von Belmont-Broye und Estavayer zusammengeschlossen werden sollen. Ziel ist es, in Estavayer eine öffentliche Berufsbeistandschaft für den ganzen Bezirk zu schaffen und in Belmont-Broye weiter eine Zweigstelle zu führen, damit die Bürgernähe garantiert ist. Die neue öffentliche Berufsbeistandschaft stünde dann unter der Leitung des Gemeindeverbands für die medizinisch-soziale Organisation, dem bereits der Sozialdienst des Bezirks untersteht.

4. Herausforderungen im Bereich personelle Ressourcen

4.1. Bei den Friedensgerichten

Die Situationsanalyse und die Untersuchung gehören zum Schutzverfahren und zu den gesetzlichen Aufgaben der Friedensrichterinnen und Friedensrichter (Art. 446 Abs. 1 ZGB). Diese leiten das Verfahren und fällen die nötigen Untersuchungsentscheide. Im Rahmen des Untersuchungsverfahrens und der Beweiserhebung können sie bei Bedarf Dritte mit Aufklärungen beauftragen (Art. 446 Abs. 2 ZGB). Die Untersuchungsarbeit macht einen Grossteil der Arbeit von Friedensrichterinnen und Friedensrichtern aus. Sie betrifft diverse Bereiche wie Wohnen, Finanzen, Gesundheit, Arbeit, berufliches und familiäres Umfeld usw. Dazu führen die Friedensrichterinnen und Friedensrichter Anhörungen durch, ordnen Gutachten an, sammeln Dokumente wie medizinische Berichte, Betreibungsregisterauszüge, Veranlagungsanzeigen usw. Nur eine vollständige Untersuchung erlaubt den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern zu entscheiden, ob die Bedingungen von Artikel 390 ZGB erfüllt sind und gegebenenfalls eine Beistandschaft zu errichten ist.

Mit einer guten Voruntersuchung kann die beste Massnahme für die geschützte Person ermittelt und die Aufgabe der designierten Beiständin oder des designierten Beistands erleichtert werden. Momentan steht es jedoch in einigen Friedensgerichten um diese Ressourcen so, dass diese bei fachlichen Fragen Dritte (z.B. Buchhaltungsexperten) beauftragen müssen. So können allfällige, neu anzuordnende Schutzmassnahmen gezielter eingesetzt und unbegründete Anträge abgewiesen werden. Zwar erleichtert die Delegation den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern die Arbeit, sie könnte für die betroffene Person aber auch eine zusätzliche finanzielle Belastung darstellen, die auf die Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person zurückfällt, wenn deren finanziellen Mittel nicht ausreichen, um die Honorare der beauftragten Personen zu übernehmen.

Für eine interne Durchführung der Voruntersuchung wäre es vorstellbar, dass betroffene Friedensgerichte eine Sozialarbeiterin/einen Sozialarbeiter und eine Buchhalterin/einen Buchhalter einstellen. Diese beiden Fachpersonen würden die Gerichtsschreiberei der Behörde vervollständigen. Da die Friedensrichterinnen und Friedensrichter alle juristisch ausgebildet sind, wäre eine Verstärkung in den Bereichen Psychologie und Buchhaltung für den Entscheid über die Zweckmässigkeit der Errichtung einer Beistandschaft von Vorteil.

Allerdings stellt die Frage der finanziellen und personellen Ressourcen der Friedensgerichte eine echte Herausforderung dar. Im Voranschlag 2019 sind für alle Freiburger Friedensgerichte folgende Personalbestände aufgeführt:

V19	Friedensrichter/in	Gerichtsschreiber/in	Verwalt.	Total VZÄ Voranschlag	Lernende	Gerichtsschreiber-Praktikanten	Total VZÄ insgesamt	Personal mit juristischer Ausbildung (Richter/in + Gerichtsschreiber/in)	Personal mit juristischer Ausbildung (inkl. Praktikanten)	Richter/innen Beisitzer/innen
Broye	1	3,1	2,3	6,4			6,4	4,1	4,1	10
Glane	1	1,9	1,5	4,4		1	5,4	2,9	3,9	10
Greyerz	2,6	3	3,65	9,25		2	11,25	5,6	7,6	14
Saane	3,8	6,2	9,95	19,95	3	3	25,95	10	13	24
See	1	1,7	2,4	5,1			5,1	2,7	2,7	12
Sense	1,5	2,1	1,3	4,9		1	5,9	3,6	4,6	11
Vivisbach	0,75	1	0,8	2,55		1	3,55	1,75	2,75	11
Total	11,65	19	21,9	52,55	3	8	60,55	30,65	38,65	92

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Staat bei der Gewährung zusätzlicher Ressourcen für die Friedensgerichte bereits beachtliche Anstrengungen unternommen hat. So sind die Personalbestände der Friedensgerichte zwischen 2009 und 2019 um 28,3 VZÄ gestiegen. Ein Teil dieser zusätzlichen VZÄ diente dazu, die ursprüngliche Besetzung der Friedensgerichte bei der Kantonalisierung im Jahr 2008 zu korrigieren. Ein weiterer Teil der zusätzlichen VZÄ war notwendig, um dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht gerecht zu werden. Dieses trat am 1. Januar 2013 in Kraft und brachte für die Friedensgerichte neue Aufgaben mit sich. Trotz dieser erheblichen Aufstockung stellte der Justizrat in seinem letzten Tätigkeitsbericht allgemein fest, dass die Arbeitsbelastung dieser Behörden insgesamt sehr hoch sei und dass es in manchen Bezirken einen gewissen Personalmangel gebe.

4.2. Bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften

Auch bei einer allfälligen Erhöhung der Mittel für die Friedensgerichte müssten die Gemeinden und Gemeindeverbände die Organisation und Arbeitsweise ihrer öffentlichen Berufsbeistandschaften und ihrer Sozialdienste einer vertieften Prüfung unterziehen und allenfalls eine Aufstockung der

finanziellen und personellen Ressourcen für diese Dienste in Betracht ziehen, wenn nicht gar eine Reorganisation, z. B. eine Zusammenführung aller öffentlichen Berufsbeistandschaften eines Bezirks.

Wie aus nachstehender Tabelle hervorgeht verfügen die 20 öffentlichen Beistandschaften insgesamt über ca. 58 VZÄ für Beiständinnen und Beistände. Dazu kommen unterstützende Mitarbeitende (Leiter/innen der öffentlichen Berufsbeistandschaften, Sozialarbeiter/innen, Buchhalter/innen, Sekretariatsangestellte, Lernende) mit insgesamt ca. 50 VZÄ. Im Jahr 2018 wurden von 4940¹ errichteten Beistandschaften 4140 den öffentlichen Berufsbeistandschaften anvertraut, d. h. 71 Fälle pro Beistands-VZÄ. Diese Zahl liegt im Durchschnitt der Spannbreite, welche die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) für die Fallzahl pro VZÄ empfiehlt, nämlich zwischen 60 und 100². Nur in zwei Fällen übersteigt die Zahl der Fälle pro Beiständin oder Beistand die empfohlene Obergrenze³. Die Tabelle zeigt schliesslich,

¹ Die übrigen 800 Beistandschaften wurden entweder Angehörigen oder privaten Beiständinnen/Beiständen übertragen.

² Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES; Hrsg.), Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht (mit Mustern), Zürich 2012, Pkt. 6.19.

³ In den öffentlichen Berufsbeistandschaften von Bulle, Riaz und Morlon, sowie in derjenigen des Glanebezirks.

dass sich seit 2017 weder die Zahl der Beistandschaftsfälle, die den öffentlichen Berufsbeistandschaften übertragen wurden, noch deren Personalbestand wesentlich verändert hat.

	Anz. Fälle		Anz. Beistände		Anz. Hilfspers.	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Stadt Freiburg	1006 (~70 pro VZÄ)	~1000 (~66 pro VZÄ)	19 (=14,3 VZÄ)	19 (=15,1 VZÄ)	Keine Angabe	14 (=14,46 VZÄ)
Saane-West	102 (=68 pro VZÄ)	110 (~73 pro VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	1 (=0,1 VZÄ)	3 (=1,7 VZÄ)
Villars-s/-Glâne	170(=85 pro VZÄ)*	170 (=68 pro VZÄ)**	1 (=1 VZÄ)	1 (=1 VZÄ)	5 (=2,8 VZÄ)	6 (=3,3 VZÄ)
Le Gubloux	65 (~81 pro VZÄ)	77 (~85 pro VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	1 (=0,9 VZÄ)	2 (=0,8 VZÄ)	2 (=0,8 VZÄ)
Haute-Saraine	250 (~86 pro VZÄ)	250 (~71 pro VZÄ)	4 (=2,9 VZÄ)	6 (=3,5 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)	5 (=3,3 VZÄ)
La Sonnaz	130 (~86 pro VZÄ)	126 (~54 pro VZÄ)	3 (=1,5 VZÄ)	3 (=2,3 VZÄ)	Keine Angabe	3 (=2,6 VZÄ)
Bulle, Riaz, Morlon	466 (~93 pro VZÄ)	559 (~107 pro VZÄ)	6 (=5 VZÄ)	7 (=5,2 VZÄ)	? (=6,22 VZÄ)	8 (=5,6 VZÄ)
Haute-Gruyère	180 (~78 pro VZÄ)	206 (~85 pro VZÄ)	3 (=2,3 VZÄ)	3 (=2,4 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)
Jogne/Rechtes Ufer	110 (~78 pro VZÄ)	135 (~71 pro VZÄ)	2 (=1,4 VZÄ)	3 (=1,9 VZÄ)	Keine Angabe	2 (=1,7 VZÄ)
Sionge/Linkes Ufer	130 (~62 pro VZÄ)	139 (~66 pro VZÄ)	3 (=2,1 VZÄ)	3 (=2,1 VZÄ)	? (=1,2 VZÄ)	2 (=1,1 VZÄ)
Sense-Oberland	135 (=75 pro VZÄ)	164 (=82 pro VZÄ)	2 (=1,8 VZÄ)	2 (=2 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)	3 (=2 VZÄ)
Sense-Mittelland	121 (~80 pro VZÄ)	115 (~76 pro VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)
Sense-Unterland	225 (~76 pro VZÄ)	210 (~71 pro VZÄ)	4(=2,95 VZÄ)	4(=2,95 VZÄ)	3 (=3,1 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)
Murten-Morat	87 (~62 pro VZÄ)	101 (~67 pro VZÄ)	2 (=1,4 VZÄ)	2 (=1,5 VZÄ)	1 (=0,7 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)
See-Lac	144 (=60 pro VZÄ)	146 (~60 pro VZÄ)	5 (=2,4 VZÄ)	4 (=2,4 VZÄ)	4 (=2,5 VZÄ)	3 (=2,2 VZÄ)
Kerzers	35 (~58 pro VZÄ)	43 (~54 pro VZÄ)	1 (=0,6 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	-	-
Estavayer-le-Lac	301 (=70 pro VZÄ)	245 (~57 pro VZÄ)	5 (=4,3 VZÄ)	5 (=4,3 VZÄ)	4 (=2 VZÄ)	4 (=2,9 VZÄ)
Belmont-Broye	57 (=57 pro VZÄ)	69 (~57 pro VZÄ)	2 (=1 VZÄ)	2 (=1,2 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)	1 (=0,8 VZÄ)
Glâne	180 (~69 pro VZÄ)	238 (~103 pro VZÄ)	3 (=2,6 VZÄ)	4 (=2,3 VZÄ)	? (=1 VZÄ)	3 (=1,4 VZÄ)
Vivisbach	65 (~27 pro VZÄ)	112 (~62 pro VZÄ)	3 (=2,4 VZÄ)	2 (=1,8 VZÄ)	1 (=0,5 VZÄ)	2 (=0,9 VZÄ)

* mit Hilfe von 2 Sozialarbeitenden

** mit Hilfe von 3 Sozialarbeitenden

5. Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs

Die angehörteten Stellen lehnen die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs mehrheitlich ab. Nur zwei französischsprachige Berufsbeistandschaften sprechen sich für diese Idee aus.

Die Gegner der Idee, darunter auch der Freiburger Gemeindeverband, sind der Meinung, dass die Schaffung eines gemeinsamen Topfs den Gemeinden nicht helfen würde, die mit den Berufsbeistandschaften verbundenen Lasten zu senken. Überdies würden die Gemeinden die Kontrolle über die Kosten verlieren.

Die öffentlichen Berufsbeistandschaften von Bulle und Estavayer betonen hingegen, dass dieses System auf regionaler Ebene bereits in anderen Bereichen eingeführt worden sei (z. B. Pflegeheime und einige Sozialdienste), und befürworten die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs. Sie begründen dies damit, dass die Lösung einerseits eine gerechtere Verteilung der Kosten unter den Gemeinden und anderer-

seits die Gleichbehandlung bei der Vergütung der Beiständigen und Beistände erlauben würde.

In jedem Fall wäre es lohnenswert, die Schaffung eines gemeinsamen Finanztopfs weiterzuverfolgen. Seine Zweckmässigkeit wäre von den Gemeinden selbst zu prüfen. Grundlage dafür müsste unter anderem eine Zahlenanalyse sein, die den Rahmen dieses Berichts sprengt.

6. Häufigkeit der Berichterstattung der Beiständin oder des Beistands

Alle angehörteten Stellen sind sich einig, dass das jährliche Verfassen eines Tätigkeitsberichts für jeden Fall einen erheblichen Zeitaufwand darstellt. Dies gilt nicht nur für die Beiständigen und Beistände, sondern auch für die Friedensgerichte, welche die Berichte lesen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge machen müssen.

Die Meinungen darüber, ob nur noch alle zwei Jahre ein Bericht verlangt werden sollte, sind jedoch geteilt.

Das Hauptargument jener, die sich für einen zweijährlichen Bericht aussprechen, lautet, dass die Tätigkeitsberichte oft nur die aktuelle Lage der betroffenen Person beschreiben, ohne dass ein Entscheid des Friedensgerichts notwendig wäre. Wenn sich die Situation im Berichtszeitraum so stark verbessert oder verschlechtert, dass ein Eingreifen des Friedensgerichts notwendig wird, muss die Beiständin oder der Beistand die Behörde sofort mit einem kurzen Zwischenbericht darüber informieren.

Die Stellen, die sich für die Beibehaltung der jährlichen Berichterstattungspflicht aussprechen, bringen mehrere Argumente vor:

- > Es wäre inkonsequent, den Abschluss der Konten jedes Jahr und den Bericht nur alle zwei Jahre zu verlangen.
- > Ein jährlicher Bericht zwingt die Beiständin oder den Beistand dazu, die geschützte Person zumindest einmal im Jahr zu treffen und ermöglicht dieser eine regelmässige Einschätzung ihrer Situation. Bei dieser Gelegenheit können die Beiständin oder der Beistand und die betroffene Person über das vergangene Jahr Bilanz ziehen und Ziele für das Folgejahr festlegen.
- > Das Friedensgericht muss innert geeigneter Frist über Vorkommnisse informiert werden, ob diese die buchhalterische Ebene (regelmässige Abrechnung) oder die personelle, soziale oder administrative Ebene (regelmässiger Bericht) betreffen. Ein jährlicher Bericht erlaubt dem Friedensgericht, allfällige Missstände frühzeitig zu erkennen und Korrekturen zu verlangen.
- > Die Beiständinnen und Beistände haben grundsätzlich bei der periodischen Prüfung des Tätigkeitsberichts und der Rechnung Anrecht auf eine Entschädigung (Art. 11 KESG). Wenn diese alle zwei Jahre erstellt werden, fällt ihre Erstellung und die Entschädigung der Beiständin oder des Beistands nicht mehr in dasselbe Rechnungsjahr, was sowohl bei den öffentlichen Berufsbeistandschaften wie auch bei den Gemeinden, welche die Bezahlung bei mittellosen betroffenen Personen übernehmen, zu Komplikationen führen kann.
- > Es ist zudem nicht sicher, ob ein zweijährlicher Bericht weniger Zeit erfordert, weil sich die Erinnerung an ältere Begebenheiten als schwierig erweisen könnte. Überdies bleibt die Arbeit dieselbe, nur der Abgabetermin wird verschoben.
- > Die Beiständinnen und Beistände müssen den Friedensgerichten zwar Zwischenberichte vorlegen, wenn sie der Meinung sind, dass ein rascher Entscheid der Behörde erforderlich ist. Wenn jedoch die Tätigkeitsberichte seltener erstellt werden, könnte dies in der Zwischenzeit zu einem erhöhten Korrespondenzbedarf führen.

Als Alternative zur zweijährlichen Verfassung eines Berichts bringen einige Berufsbeistandschaften die Idee ein, die Fälligkeit der Berichte über das Jahr zu verteilen. Dabei würden die Berichte, ab Errichtung der Massnahme gerechnet, auf

das Ende des jeweiligen Monats erstellt. So liesse sich vermeiden, dass die Beiständinnen und Beistände die ersten drei Monate des Jahres damit beschäftigt sind, die Berichte für das vergangene Jahr zu verfassen, und die Friedensgerichte die folgenden drei Monate mit der Prüfung dieser Berichte verbringen.

Die Kantone Waadt¹ und Basel-Stadt² verlangen von ihren Beiständinnen und Beiständen ebenfalls einen Jahresbericht. Im Kanton Waadt kann ihnen die KESB jedoch erlauben, den Bericht nur alle zwei Jahre einzureichen³. Im Wallis wird der Termin für die Einreichung der Rechnung und des Tätigkeitsberichts von der KESB festgelegt⁴. In den anderen Kantonen, die für den Vergleich gewählt wurden, wird alle zwei Jahre ein Bericht erstellt, entweder mit ausdrücklichem Verweis auf Artikel 411 ZGB (Genf⁵ und Zürich⁶) oder weil die kantonale Gesetzgebung keine Bestimmung zur Häufigkeit des Berichts enthält (Neuenburg, Jura, Bern, Solothurn und Thurgau).

7. Andere Ideen

Die Anhörung der betroffenen Stellen bot diesen nicht nur Gelegenheit, neue Ideen mit Bezug zum Gegenstand des Postulats vorzubringen, sondern auch ihre Besorgnis und Verbesserungsvorschläge zu anderen Bereichen des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu äussern.

7.1. Numerus Clausus

Eine Idee zur Begrenzung der Anzahl Beistandschaften pro Berufsbeistandschaft bestünde in der Einführung eines Numerus Clausus für die Anzahl Mandate, die eine Berufsbeistandschaft annehmen darf. Dieser würde sich nach der Bevölkerungszahl richten. Die Höchstzahl der Mandate jeder Berufsbeistandschaft würde also einzig der demografischen Entwicklung Rechnung tragen.

Obwohl mit dieser Lösung die Überlastung der öffentlichen Berufsbeistandschaften verhindert werden könnte, weist sie auch einige Nachteile auf. Insbesondere würde sie die Zunahme von «privaten Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen» fördern. Damit sind selbständigerwerbende Privatpersonen mit mehreren Schutzmandaten gemeint, wie es sie im Kanton Waadt gibt. Damit die Mandate korrekt geführt

¹ Art. 6 Abs. 2 und 13 des *Règlement du 18 décembre 2012 concernant l'administration des mandats de protection*, SR VD 211.255.1.

² § 25 der Verordnung vom 16. April 2013 zum kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz, SR BS 212.410.

³ Art. 3 Abs. 1 des *Règlement du 18 décembre 2012 sur la rémunération des curateurs*, SR VD 211.255.2.

⁴ Art. 30 Abs. 1 der Verordnung vom 22. August 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz, SR VS 211.250.

⁵ Art. 87 der *Loi du 11 octobre 2012 d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile*, SR GE E 1 05.

⁶ § 18 des Einführungsgesetzes vom 25. Juni 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, SR ZH 232.3.

werden, müssten sich die Friedensgerichte vergewissern, dass die Beiständin oder der Beistand über die nötigen Kenntnisse und Kompetenzen verfügt (was bei den Beiständinnen und Beiständen, die von den Berufsbeistandschaften angestellt werden, vorausgesetzt wird) oder sogar Weiterbildungskurse und Unterstützungsdienste organisieren. Überdies könnten private Beiständinnen und Beistände wenig lukrative Mandate ablehnen und nur jene annehmen, bei denen die finanziellen Mittel der betroffenen Person für die Deckung ihrer Entschädigung ausreichen.

Der Kanton Neuenburg arbeitet mit dem Numerus-Clausus-System. Gemäss unseren Informationen funktioniert es wie folgt: Wenn die Mandatsquote einer Berufsbeiständin oder eines Berufsbeistands erreicht ist, wird die Person, für die eine Beistandschaft errichtet werden soll, auf eine Warteliste gesetzt, bis eine Beiständin oder ein Beistand frei wird. Diese Vorgehensweise, für die es keine formale gesetzliche Grundlage gibt, könnte zu Staatshaftungsfällen führen, wenn die betroffene Person einen Schaden erleidet, während sie auf eine Beiständin oder einen Beistand wartet.

7.2. Entschädigung der Beiständinnen und Beistände

Einige Stellen wünschen sich eine Revision des Systems zur Entschädigung der Beiständinnen und Beistände. Sie sind der Ansicht, dass die Berechnungsgrundlage der KESV kompliziert und interpretationsbedürftig ist, was zu einer Ungleichbehandlung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände führe sowie der Stabilität und der finanziellen Sichtbarkeit der öffentlichen Berufsbeistandschaften schade.

Wenn sich die Friedensgerichte mit den Gemeinden auf eine klare und kantonale einheitliche Schwelle für die Mittellosigkeit einigen würden, liesse sich bei der Ermittlung der Entschädigung für die Beiständinnen und Beistände eine gewisse Gerechtigkeit erreichen. Mit einem objektiven Wert wäre es einfacher festzulegen, ob die betroffene Person oder die Gemeinde für die Entschädigung aufkommen muss.

7.3. Empfehlungen oder Richtlinien

Die Gemeinden sollten sich auf Empfehlungen und/oder Richtlinien stützen können, damit eine Praxisharmonisierung erreicht werden kann. Die Empfehlungen bzw. Richtlinien sollten insbesondere die Anzahl Mandate pro Beiständin oder Beistand, die administrative Unterstützung durch die Beiständin oder den Beistand und die Art, wie die Lasten der betroffenen Person zu verrechnen sind, betreffen.

7.4. Studienauftrag

Einige Stellen wünschen sich, dass die Situation von einer unabhängigen externen Fachperson untersucht wird, damit diese Verbesserungen der Gesetzgebung und der Praxis vorschlägt. Dabei sollen alle Akteure des Bereichs einbezogen werden, das heisst der Staat als Arbeitgeber der Friedensgerichte, die Gemeinden, die das Personal und die Infrastruktur bereitstellen, die Friedensgerichte, welche die Schutzmassnahmen errichten und deren Ausführung kontrollieren, und die öffentlichen Berufsbeistandschaften, die für die Ausführung der angeordneten Massnahmen zuständig sind.

8. Analyse der Gerichtsbehörden

Im Rahmen seines Regierungsprogramms 2017–2021 hat der Staatsrat im Mai eine Projektorganisation eingesetzt, die eine gründliche Analyse der Gerichtsbehörden durchführen soll. Sie setzt sich aus einer Projektoberleitung und einem Projektausschuss zusammen. Ihr Ziel ist es, Organisation und Arbeitsweise der Gerichtsbehörden zu rationalisieren und deren Effizienz zu maximieren. Zudem wurde das externe Beratungsunternehmen Ecoplan beauftragt, das sich bei seiner Analyse vorerst auf einige ausgewählte Instanzen konzentrierte: das Kantonsgericht, die Staatsanwaltschaft, die Bezirksgerichte und die gerichtsunabhängige Einheit. Die Analyse von Ecoplan basiert auf einer Triangulation von Methoden: Interviews vor Ort mit angeleitetem, semistrukturiertem Fragebogen, Auswertung der Zahlendaten und Personalbefragungen.

Auf der Grundlage dieses Berichts der ersten Etappe beschloss die SJD mit der Genehmigung des Staatsrats, Ecoplan mit der Erweiterung der Analyse auf die noch nicht untersuchten Gerichtsbehörden zu beauftragen. Zu diesen gehören auch die Friedensgerichte.

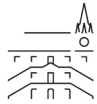
Gemäss den besonderen Anweisungen, die Ecoplan erteilt wurden, wird das Beratungsunternehmen bei seiner Analyse der Friedensgerichte auch die Fragen untersuchen, welche die Justizkommission in ihrem Postulat aufgeworfen hat. Ausserdem wird Ecoplan die Vorschläge prüfen, die bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts gemacht wurden, und dabei die Rolle und die Aufträge der öffentlichen Berufsbeistandschaften berücksichtigen. Erst wenn die Empfehlungen von Ecoplan bzw. der Projektorganisation bekannt sind, wird der Staatsrat die in seiner Kompetenz liegenden Massnahmen prüfen können.

Neben dieser Analyse der Gerichtsbehörden im Allgemeinen und der Friedensgerichte im Besonderen hat die Direktion für Gesundheit und Soziales mit dem Einverständnis des Amts für Personal und Organisation dem Beratungsunternehmen Ecoplan den Auftrag erteilt, die Arbeitsweise des Jugendamts im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes zu untersuchen.

Schlussfolgerungen

1. Aus der Statistik der KOKES geht hervor, dass die Zahl der angeordneten Erwachsenenschutzmassnahmen pro 1000 Erwachsene lange vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts und sogar vor der Professionalisierung der Friedensgerichte im Jahr 2008 im Kanton Freiburg fast immer höher lag als in anderen Kantonen. Allerdings blieb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton trotz Bevölkerungswachstum beinahe unverändert. Die Entwicklung in den Jahren 2015–2018 offenbart zudem, dass die Zahl der Erwachsenen mit Schutzmassnahmen im Kanton Freiburg weniger stark zugenommen hat als im Durchschnitt der anderen Kantone.
2. Die genauen Gründe dafür, weshalb die Zahl der Schutzmassnahmen in unserem Kanton immer höher lag als in anderen Kantonen, müsste in einer vertieften Studie von Expertinnen und Experten eines Forschungsinstituts mit Beteiligung von Fachpersonen aus der Praxis ermittelt werden. In einer solchen Studie könnten Bedürfnisse, Zuständigkeiten (der öffentlichen Berufsbeistandschaften und der Sozialdienste), Bereiche der Zusammenarbeit und die erforderlichen strukturellen Anpassungen geklärt werden. Umfang und Form der persönlichen Begleitung durch die Sozialdienste spielen für die Zahl der Beistandschaften, welche die Friedensgerichte für Erwachsene errichten, eine gewisse Rolle.
3. Bei der heute geltenden kantonalen Gesetzgebung ist die systematische Anhörung der öffentlichen Berufsbeistandschaften vor der Errichtung einer Beistandschaft zu untersagen, namentlich weil diese Anhörung die Untersuchung des Falles in die Länge ziehen und für die Berufsbeistandschaften einen zu hohen Aufwand bedeuten würde.
4. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass sich die Zunahme der Beistandschaften – die vor allem Sache der Schutzbehörden ist – mit einer Kantonalisierung der öffentlichen Berufsbeistandschaften eindämmen liesse. Aus rein organisatorischer Sicht spricht nichts für eine Kantonalisierung. Das Freiburger System hat sich hingegen mehr oder weniger bewährt und ist gleichzeitig verbesserungsfähig.
5. Sowohl auf der Ebene der Gerichtsbehörden wie auch auf jener der öffentlichen Berufsbeistandschaften wäre zu überlegen, welche Möglichkeiten in Bezug auf Organisation, Arbeitsweise und Personalbestand bestehen. Bei den Berufsbeistandschaften stellt sich ausserdem die Frage, ob allenfalls alle Stellen eines Bezirks zusammengeführt werden sollten.
6. Mit der laufenden Analyse der Friedensgerichte durch Ecoplan kann zudem der Ressourcenbedarf und das organisatorische Verbesserungspotenzial geklärt werden.
7. Über die Zweckmässigkeit eines gemeinsamen Finanztopfs haben die Gemeinden zu entscheiden. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist eine Zahlenanalyse, denn ein gemeinsamer Topf hätte direkte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen. Eine gerechtere Lastenverteilung bei den Beistandschaften liesse sich auch über einen interkommunalen Lastenausgleich erreichen.
8. Obwohl sich alle darin einig sind, dass die jährliche Verfassung eines Tätigkeitsberichts pro Fall einen erheblichen Zeitaufwand bedeutet, überwiegen dennoch die Vorteile gegenüber einem zweijährlichen Bericht. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass sich der Termin für den Bericht nicht mehr nach dem Kalenderjahr, sondern nach dem Datum der Errichtung eines Falles richten könnte.

Der Staatsrat ersucht den Grosse Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2020-GC-79

14 septembre 2020

de la Commission des pétitions au Grand Conseil sur la pétition demandant une réduction de l'imposition des bateaux utilisés dans le cadre d'une activité professionnelle durant la pandémie de COVID-19

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport relatif à la demande formulée par l'Association des moniteurs de bateau de Suisse romande (Amobateau), qui souhaite « pouvoir bénéficier d'une diminution d'environ 50% sur la taxe des plaques de bateaux utilisés dans le cadre d'une activité professionnelle ». Datée du 25 mars 2020, cette requête signée par M. Alain Herzig, président de l'association, est considérée, bien que n'en portant pas le nom, comme une pétition au sens des articles 1, 2 et 3 de la loi sur le droit de pétition. La Commission des pétitions l'a examinée lors de sa séance du 14 septembre 2020.

1. Contenu

L'Association des moniteurs de bateau de Suisse romande (Amobateau) relève que, en raison de la crise sanitaire liée au COVID-19, les cours, examens théoriques et pratiques sont suspendus « pour une durée indéterminée ». Aussi souhaiterait-elle bénéficier d'une réduction de l'imposition des bateaux utilisés par les instructeurs dans le cadre de leur activité professionnelle.

2. Analyse de la situation

La Commission des pétitions relève que, considérées comme des établissements de formation, les écoles de navigation ont dû se conformer à l'Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Ordonnance 2 COVID-19) du 19 mars 2020 qui, en son article 5, interdisait « les activités présentiellees dans les écoles, les hautes écoles et les autres établissements de formation ».

Cette interdiction a été levée par le Conseil fédéral le 6 juin 2020, date à laquelle les écoles de navigation ont pu reprendre leurs activités, pour autant qu'elles aient élaboré et mis en œuvre un plan de protection.

Consulté, l'Office de la circulation et de la navigation (OCN) indique réaliser chaque année plus de 200 examens théoriques et plus de 300 examens pratiques du permis de conduire des bateaux. Il précise que « la part cumulée des mois d'avril et mai représente 25% pour les examens théoriques et 15% pour les examens pratiques ». L'OCN considère dès lors comme « réduit » le préjudice annuel subi par les écoles de navigation. Il estime par ailleurs que les activités se sont reportées sur le deuxième semestre, permettant ainsi de limiter leurs pertes.

3. Proposition et suite à donner

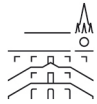
La Commission des pétitions déclare cette pétition recevable et propose au Grand Conseil, à l'unanimité de ses membres, de ne pas y donner suite.

La Commission rejoint l'analyse de l'OCN et considère qu'il serait excessif, pour satisfaire la demande de l'association Amobateau, de modifier la loi sur l'imposition des bateaux. Celle-ci dispose en effet que – étant donné que les coûts pour la collectivité sont annuels (correction des eaux, endiguements, entretien

des berges, signalisation, sécurité et sauvetage, etc.) – l'impôt est annuel et indivisible (art. 3).

La Commission relève encore que de nombreux secteurs d'activité ont été impactés par la crise sanitaire, à laquelle les pouvoirs publics ont répondu par un ensemble de mesures de soutien à l'économie – notamment le versement d'indemnités en cas de RHT et le droit à une APG pour les indépendants. Des mesures dont ont également pu profiter les écoles de navigation. Il n'y a ainsi pas lieu, selon la Commission, d'accéder à la demande de l'association Amobateau.

La Commission invite ainsi le Grand Conseil à ne pas donner suite à la pétition demandant une réduction de l'imposition des bateaux utilisés dans le cadre d'une activité professionnelle durant la pandémie de COVID-19.



Bericht 2020-GC-79

14. September 2020

**der Petitionskommission des Grossen Rates zur Petition,
mit der eine reduzierte Besteuerung von Booten, die während der COVID-19-
Pandemie für geschäftliche Zwecke genutzt wurden, verlangt wird.**

Wir freuen uns, Ihnen den Bericht zum Gesuch der Association des moniteurs de bateau de Suisse romande (Amobateau) vorzulegen, die für Schiffe, «die im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit genutzt werden, in den Genuss einer Ermässigung von etwa 50 % auf die Steuer für die Nummernschilder der Schiffe kommen möchte». Die vom 25. März 2020 datierende und von Alain Herzig, dem Präsidenten des Vereins, unterzeichnete Eingabe, ist, obwohl sie nicht einen entsprechenden Namen trägt, als Petition im Sinne der Artikel 1–3 des Gesetzes über das Petitionsrechts zu betrachten. Die Petitionskommission hat sie an ihrer Sitzung vom 14. September 2020 geprüft.

1. Inhalt

Die Association des moniteurs de bateau de Suisse romande (Amobateau) stellt fest, dass aufgrund der COVID-19-Gesundheitskrise Kurse sowie theoretische und praktische Prüfungen «auf unbestimmte Zeit» ausgesetzt werden. Sie möchte daher in den Genuss einer Steuererleichterung für Schiffe kommen, die von Ausbilderinnen und Ausbildern im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit benutzt werden.

2. Situationsanalyse

Die Petitionskommission stellt fest, dass die Bootsfahrschulen, die als Ausbildungsstätten betrachtet werden, die Verordnung 2 des Bundesrates vom 19. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Verordnung 2 COVID-19) einhalten müssen, die in Artikel 5 besagt «[...] Präsenzveranstaltungen in Schulen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe sowie in [den] übrigen Ausbildungsstätten sind verboten [...]».

Dieses Verbot wurde vom Bundesrat am 6. Juni 2020 aufgehoben. Zu diesem Zeitpunkt konnten die Bootsfahrschulen ihre Tätigkeit

wieder aufnehmen, sofern sie ein Schutzkonzept ausgearbeitet und umgesetzt hatten.

Das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) berichtet auf Nachfrage, dass es jährlich mehr als 200 theoretische und mehr als 300 praktische Schiffsführerausweisprüfungen durchführt. Es weist darauf hin, dass «der Anteil der Monate April und Mai zusammen 25 % für die theoretischen Prüfungen und 15 % für die praktischen Prüfungen ausmacht». Das ASS betrachtet daher den jährlichen Verlust, den die Bootsfahrschulen erleiden, als «vermindert». Es ist auch der Ansicht, dass die Aktivitäten in die zweite Jahreshälfte verlagert werden, wodurch die Verluste begrenzt werden.

3. Antrag und Folge

Die Petitionskommission erklärt diese Petition somit für gültig, beantragt jedoch dem Grossen Rat einstimmig, dass er der Petition keine Folge leisten solle.

Die Kommission stimmt mit der Analyse des ASS überein und ist der Ansicht, dass es übertrieben wäre, das Gesetz betreffend die Besteuerung der Schiffe zu ändern, um der Forderung des Verbandes Amobateau nachzukommen. Im Gesetz wird festgelegt, dass die Steuer jährlich und unteilbar ist (Art. 3), da die Kosten für die Gesellschaft jährlich anfallen (Gewässerkorrektur, Dämme, Unterhalt von Uferböschungen, Signalisationen, Sicherheit und Rettung usw.).

Die Kommission weist auch darauf hin, dass viele Wirtschaftszweige von der Gesundheitskrise betroffen sind, auf welche die staatlichen Behörden mit einem Massnahmenpaket zur Unterstützung der Wirtschaft reagiert haben – namentlich mit der Kurzarbeitsentschädigung und dem Recht auf Erwerbsersatz für Selbstständige. Von diesen Massnahmen haben auch die Bootsfahrschulen profitiert. Nach Ansicht der Kommission ist es daher nicht notwendig, dem Antrag des Verbandes Amobateau stattzugeben.

Die Kommission lädt daher den Grossen Rat dazu ein, der Petition, mit der verlangt wird, dass die Besteuerung von Booten, die für professionelle Zwecke gebraucht werden, während der COVID-19-Pandemie vermindert wird, keine Folge zu leisten.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-GC-79

Pétition:

Demande de réduction de la taxe des plaques de bateaux utilisés dans le cadre d'activités professionnelles

Propositions de la Commission des pétitions

Présidence: Chantal Müller

Vice-présidence: Bernard Bapst

Membres: Bertrand Gaillard, Paola Ghielmini-Krayenbühl, Pierre-André Grandgirard, Armand Jaquier, André Kaltenrieder

Recevabilité de la pétition

La commission, à l'unanimité de ses membres, déclare cette pétition recevable.

Proposition de la commission

Par 7 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil de ne pas donner suite à cette pétition.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 14 septembre 2020

Anhang

GROSSER RAT

2020-GC-79

Petition:

Antrag auf Ermässigung der Steuer auf Schiffsschilder für berufliche Tätigkeiten

Antrag der Petitionskommission

Präsidium: Chantal Müller

Vize-präsidium: Bernard Bapst

Mitglieder: Bertrand Gaillard, Paola Ghielmini-Krayenbühl, Pierre-André Grandgirard, Armand Jaquier, André Kaltenrieder

Zulässigkeit der Petition

Die Kommission erklärt diese Petition einstimmig für zulässig.

Antrag der Kommission

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, dieser Petition nicht Folge zu geben.

Kategorie der Behandlung

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

Den 14. September 2020



Message 2019-CE-239

21 avril 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation

En bref	1
1. Contexte général	2
2. Contenu du projet	2
3. Déroulement des travaux	5
4. Conséquences du projet	5
5. Conformité au droit supérieur	6
6. Avis de l'autorité de la transparence et de la protection des données (ATPrD)	6
7. Adaptations de la LGCyB – Commentaires	6
8. Adaptations de la LPrD – Commentaires	12

En bref

Le présent projet propose des modifications de la loi sur le guichet de cyberadministration (LGCyb) et de la loi sur la protection des données (LPrD).

Son objectif premier est de poser les bases légales permettant le *passage en phase de production des projets pilotes menés par l'Etat en matière d'informatique en nuage (cloud computing)*, de manière à ce que certains des outils testés puissent être déployés *dès l'automne 2020*. Ces bases légales sont nécessaires du point de vue de la protection des données personnelles. Sur ce plan, le projet prend donc de l'avance, pour des raisons de calendrier, sur les travaux de révision totale de la LPrD actuellement en cours et revêt un caractère urgent.

Toutefois, les réflexions menées dans ce contexte nous ont amené à envisager le projet sous un angle plus large.

Tout d'abord, au vu de l'importance qu'elle prend en pratique, *l'externalisation de traitements de données* a été examinée globalement, et pas seulement sous l'angle de la protection des données personnelles. Les dispositions y relatives sont dès lors réparties entre la LGCyb (principes généraux) et la LPrD (compléments relatifs à la protection des données personnelles).

Ensuite, le projet complète les dispositions de la LGCyb sur le *Référentiel cantonal* de personnes, organisations et nomenclatures. Il s'agit notamment de permettre l'utilisation systématique du numéro AVS (NAVS) dans ce référentiel, dans le but d'identifier de manière sûre et univoque les personnes recensées. Sur ce plan également, le projet anticipe sur les solutions à venir pour des raisons de calendrier. L'utilisation systématique du NAVS devrait en principe être facilitée prochainement par le droit fédéral; mais le projet du Conseil fédéral doit encore être discuté aux Chambres et son entrée en vigueur n'est pas pour tout de suite. Or les besoins pour le Référentiel cantonal existent déjà actuellement et, si l'on ne veut pas retarder les travaux, une base légale cantonale est indispensable à la poursuite de la mise en place du Référentiel.

Enfin, le projet propose des *modifications et clarifications complémentaires de la LGCyb* sur divers points: portée de la loi pour les communes (art. 1a et art. 5); traitements de données personnelles dans le guichet virtuel (art. 3a et 9a); participation du canton à l'association iGovPortal.ch (art. 9b); et utilisation d'un moyen d'identification électronique par les administrations cantonales et communales (art. 20a). Prises globalement, les différentes modifications de la LGCyb justifient que celle-ci soit renommée (d'une loi sur le guichet de cyberadministration, on passe à une loi sur la cyberad-

ministration); en outre, afin d'améliorer la lisibilité du texte, il paraît opportun de transformer cette loi partiellement révisée en une loi entièrement renumérotée et nouvellement datée (cf. la première clause finale).

1. Contexte général

Il y a un peu plus de trois ans, le Grand Conseil adoptait la loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb; RSF 17.4). L'objectif était de régler la création et la gestion d'un guichet virtuel unique, porte d'entrée vers les différents services de l'administration sur Internet, et de poser les prérequis techniques et les principes généraux de la cyberadministration cantonale.

Depuis, de nombreux travaux ont été menés dans le but de moderniser le canton, de rendre les opérations administratives plus aisées et plus économiques pour les administré-e-s et d'accroître l'efficacité de l'administration. Fribourg s'est, par exemple, distingué sur la scène nationale en participant à des projets d'innovation dans le but de faciliter les démarches administratives en ligne¹. Il est aussi le premier canton en Suisse à proposer la délivrance d'actes authentiques de l'état civil au format électronique².

La mise sur pied d'une véritable cyberadministration à l'échelon cantonal est cependant un vaste projet qui nécessite de repenser fondamentalement le fonctionnement et l'organisation de l'administration. Dans ce but, la LGCyb permet explicitement de travailler par l'entremise de projets pilotes décidés par le Conseil d'Etat afin d'avancer pas à pas et de ne préparer des bases légales formelles que lorsque les entités concernées ont pu tester et valider les enseignements de ces divers projets (cf. art. 20 LGCyb). Cette manière de travailler permet au canton de Fribourg d'avancer dans sa transformation numérique de manière aussi prudente et clairvoyante que possible.

Le présent projet se situe ainsi dans la ligne des deux ordonnances expérimentales que le Conseil d'Etat a adoptées depuis l'entrée en vigueur de la LGCyb:

- > La première ordonnance expérimentale, qui recouvre quatre projets pilotes, avait pour objectif d'observer les possibilités techniques et les exigences sécuritaires indispensables à l'externalisation du traitement de données personnelles dans le *cloud*. Les enseignements tirés permettent au Conseil d'Etat de proposer des dispositions légales appropriées visant à exploiter plus largement cette technologie dans un environnement le plus adapté et le plus sûr possible. Ces dispositions devaient à l'origine être introduites dans le contexte de la révision totale de

la LPrD qui est en préparation depuis un certain temps. Néanmoins, cette révision totale est un projet de grande portée et sa mise au point prendra vraisemblablement encore beaucoup de temps, si l'on se réfère aux travaux de révision de la loi fédérale sur la protection des données. Or il est important de pouvoir passer rapidement de la phase pilote à la phase de production pour ces différents projets d'informatique en nuage; cela est même essentiel pour le projet «outils bureautiques collaboratifs Microsoft 365» qui devait être implémenté dans les écoles du canton dès l'automne 2020 et dont la mise en œuvre a dû être avancée en raison de la crise du coronavirus et des besoins des élèves pour le travail à domicile. Par ailleurs, le besoin se faisait également sentir d'édicter des dispositions générales sur l'externalisation de traitements informatiques en dehors du domaine de la protection des données. Au vu de l'importance que prend l'externalisation de solutions informatiques dans l'organisation de l'administration, il se justifie de poser en la matière des règles générales à l'échelon de la loi. Le projet propose de régler de manière globale ce problème de l'externalisation dans la LGCyb et dans le texte actuel de la LPrD, sans attendre la révision totale de cette dernière.

- > La deuxième ordonnance expérimentale porte sur la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures. Le projet est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre jusqu'à l'été 2021. Les travaux menés jusqu'à ce jour ont cependant révélé qu'il ne pourra pas atteindre ses objectifs si le NAVS ne peut pas être utilisé de manière systématique dans le Référentiel cantonal afin d'identifier les personnes de manière sûre et univoque. Or, en l'état actuel de la législation fédérale, une telle utilisation du NAVS requiert l'adoption par le canton d'une base légale formelle circonstanciée. Le projet complète dès lors dans ce sens les dispositions de la LGCyb relatives au Référentiel cantonal. Sur le plan fédéral, un projet de modification de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants permettant l'utilisation systématique du numéro AVS par les autorités est actuellement en discussion aux Chambres (Message 19.057 et projet du 30 octobre 2019, FF 2019 6955 et 6993). Mais son adoption prendra encore du temps et, si l'on attend son entrée en vigueur, cela retarderait inutilement les travaux du Référentiel.

2. Contenu du projet

Le projet introduit dans la législation cantonale (LGCyb et LPrD) les bases légales nécessaires à l'externalisation du traitement de données auprès de tiers (§ 2.1) et complète les dispositions de la LGCyb relative au Référentiel en autorisant notamment l'utilisation systématique du NAVS à l'intérieur de celui-ci (§ 2.2). En outre, en vue d'accompagner les travaux en cours et futurs dans le domaine de la digitalisation de

¹ <https://www.egovernment.ch/fr/umsetzung/innovationen/innovationen-20182019/>.

² <https://www.fr.ch/diaf/vie-quotidienne/demarches-et-documents/premiere-suisse-des-actes-detat-civil-authentiques-electroniques>.

l'administration, il complète la LGCyb sur d'autres points et la convertit en une véritable loi sur la cyberadministration (§ 2.3).

2.1. Externalisation du traitement de données et d'outils informatiques

Le recours à l'externalisation et plus particulièrement au *cloud* constitue une réponse à des exigences nouvelles dans le fonctionnement et l'organisation de l'Etat, qui résultent du déploiement des technologies numériques dans la société: explosion des volumes de données produites et utilisées, exigences de haute disponibilité et de sécurité, volonté des organes de l'Etat de se concentrer sur le cœur de leur activité et de se désengager de certaines opérations qui ne correspondent pas à leur métier, besoins de nouveaux moyens d'accès aux services en situation de mobilité, en tout lieu, à tout moment et sur tout support.

Il est vrai cependant que l'utilisation de tels services requiert la prise de précautions adaptées aux circonstances et aux risques engendrés. C'est pourquoi, avant d'autoriser plus largement l'externalisation de données, le Conseil d'Etat a dans un premier temps adopté l'ordonnance du 4 décembre 2018 autorisant le Service de l'informatique et des télécommunications à externaliser le traitement de certaines données dans le «Cloud» (projets pilotes) (RSF 17.42). A l'origine, cette ordonnance devait permettre de tester jusqu'à la fin de l'année 2020 quatre solutions «cloud» ciblées et d'explorer les possibilités techniques à mettre en place, en particulier dans le domaine de la sécurité. Néanmoins, déjà en automne de l'année passée, les résultats du projet portant spécifiquement sur la solution «outils bureautiques collaboratifs Microsoft 365» ont fait l'objet d'un rapport d'évaluation du Service de l'informatique et des télécommunications (ci-après: le SITel) qui a été transmis au Conseil d'Etat en novembre 2019. Ce rapport arrive notamment aux conclusions suivantes:

- > «le déploiement des entités incluses dans le projet pilote est un succès et [...] cette opération est maîtrisée. Par ailleurs, les réponses aux préoccupations de l'ATPrD [*Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données*] ont été apportées, voire même complétées par des mesures supplémentaires».
- > «Les expériences acquises avec ce seul projet sont suffisamment concluantes pour que le Conseil d'Etat puisse proposer au Grand Conseil l'adoption des bases légales formelles nécessaires permettant l'externalisation du traitement de données personnelles, y compris sensibles, de manière générale (dans le «cloud»)».

Ainsi, sur la base des expériences acquises avec la solution Microsoft 365, le Conseil d'Etat considère qu'il dispose de suffisamment de retours probants pour proposer au Grand Conseil l'adoption de ces bases légales formelles. Tenant compte des expériences menées durant la phase pilote, le projet crée un cadre juridique à même de soutenir l'utilisation

de ces nouveaux outils au sein des collectivités publiques dans un environnement le plus adapté et le plus sécurisé possible. L'entrée en vigueur rapide de ces dispositions est cependant essentielle car deux applications actuellement utilisées dans le domaine de l'enseignement ne seront plus disponibles à partir de la rentrée 2020. Or le moyen destiné à les remplacer est précisément le passage à la solution Microsoft 365. C'est pourquoi cette partie du projet est présentée séparément du reste de la révision totale de la LPrD.

Les différentes mesures de sécurité exigées par la loi reprennent notamment les recommandations de la Conférence des préposé-e-s suisses à la protection des données (PRIVATIM)¹. Toutefois, le recours à des solutions de *cloud computing* pouvant concerner aussi bien des données personnelles que des données non personnelles ou encore des outils informatiques, ces mesures sont réparties entre la LGCyb et la LPrD: les dispositions introduites aux articles 17b à 17f LGCyb constituent le cadre minimal à respecter pour toutes les externalisations, y compris lorsqu'elles portent sur le traitement de données personnelles; en outre, dans ce dernier cas de figure, l'organe responsable devra veiller à respecter, en plus, les dispositions spéciales de la législation sur la protection des données (art. 12b LPrD).

Il est à noter encore que la mise au point d'un cadre légal adapté à l'utilisation de solutions de *cloud computing* correspond à l'un des objectifs du «Catalogue de mesures pour la stratégie d'informatique en nuages des autorités suisses 2012–2020» (Orientation O₂: Adaptation des bases légales)². Le plan directeur de la digitalisation et des systèmes d'information qui décline et complète, pour la durée de la législature 2017–2021, les orientations stratégiques du programme gouvernemental dans le domaine de la digitalisation et des systèmes d'information prévoit la mise en place du *cloud* pour le fonctionnement de l'Etat. Avec les dispositions proposées, le canton de Fribourg réalise donc un des objectifs fixés par la Confédération et la Conférence des gouvernements cantonaux pour la période concernée.

2.2. Utilisation systématique du numéro AVS et des numéros IDE et REE par le Référentiel cantonal

Le 24 juin 2019, le Conseil d'Etat a adopté, en se fondant sur l'article 21 LGCyb, une ordonnance expérimentale concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures (projets pilotes) (RSF 17.45). Cette ordonnance est destinée à mettre en œuvre

¹ PRIVATIM, *Aide-mémoire «Risques et mesures spécifiques à la technologie de Cloud computing»*, version 2.1 du 17 décembre 2019. Texte disponible à l'adresse: https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2019/12/privatim_Aide-memoire_Cloud_v2_1_20191217.pdf.

² E-gouvernement suisse, *Catalogue des mesures pour la stratégie d'informatique en nuages des autorités suisses 2012–2020*, 25 octobre 2012 (<https://www.egovernment.ch/files/8814/5398/6362/Katalog-f.pdf>).

les articles 13 al. 1 let. b, 15 et 16 LGCyb qui prévoient la création d'une plate-forme informatique gérant un référentiel centralisé de données. Elle sera remplacée au terme de la phase pilote par une loi au sens formel.

Lorsqu'il a proposé le projet de LGCyb en 2016, le Conseil d'Etat avait renoncé à utiliser systématiquement le NAVS comme identificateur de personnes, préférant créer à la place un numéro d'identification cantonal. Les expériences menées à ce jour ont cependant révélé le besoin de pouvoir traiter le NAVS en plus du numéro d'identification cantonal. D'une part, le NAVS permet de régler convenablement la plupart des problèmes d'arbitrage liés à l'identification des personnes ou résultant d'informations manquantes ou incohérentes. D'autre part, il est aussi essentiel pour certains échanges de données avec d'autres autorités, notamment celles qui sont situées hors du canton de Fribourg.

En application de l'article 50e al. 3 de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10), toute utilisation systématique du NAVS par des organes cantonaux en dehors du champ d'application des assurances sociales requiert aujourd'hui impérativement l'adoption d'une base légale circonscrite par le Grand Conseil, indiquant l'organe autorisé à traiter systématiquement le NAVS et le but du traitement. Un projet de modification de cette réglementation est toutefois actuellement à l'étude au niveau fédéral dans le but d'autoriser les différents organes de la Confédération, des cantons et des communes à utiliser systématiquement le NAVS de manière générale pour accomplir leurs tâches. Si ce projet de loi venait à être adopté, une base légale spécifique ne serait plus nécessaire mais des mesures de sécurité particulières devraient être mises en œuvre¹.

Avec la réglementation proposée, le projet satisfait aux règles actuellement en vigueur et anticipe l'adoption des futures bases légales en cours d'examen. Conformément aux articles 15 à 15b et 17b du projet, l'autorité en charge du Référentiel cantonal est autorisée à utiliser systématiquement le NAVS dans le but d'identifier de manière sûre et univoque les personnes recensées. Toute autre utilisation reste en revanche interdite. En particulier, il n'est pas permis d'utiliser le NAVS comme moyen d'apparier des données entre elles afin d'évaluer certaines caractéristiques personnelles des citoyens et citoyennes ou de mener des investigations dans le but, notamment, d'identifier des individus en situation d'irrégularité. Un pareil usage du NAVS et du Référentiel cantonal nécessiterait, en effet, obligatoirement l'adoption d'une loi spéciale par le Grand Conseil.

Sous l'angle sécuritaire, l'article 15b énonce que l'utilisation systématique du NAVS requiert la mise en place de mesures organisationnelles et techniques afin de prévenir toute utilisation abusive de ce dernier. Par rapport à l'avant-projet, le

projet renonce à maintenir l'obligation de conserver le NAVS dans une base de données distincte des autres données. Des voix se sont, en effet, élevées dans le cadre de la consultation pour dénoncer le caractère inadapté, disproportionné et fastidieux de cette mesure. A la place, le projet s'aligne au moyen d'un renvoi sur les prescriptions en matière de sécurité prévues dans le projet du Conseil fédéral relatif à la modification de la LAVS précitée (cf. les articles 153d et 153e du projet du Conseil fédéral).

En plus du NAVS, le projet introduit aux articles 16 à 16b des dispositions similaires afin d'autoriser l'utilisation systématique des numéros IDE et REE, lesquels constituent le pendant du NAVS pour les personnes morales.

2.3. Autres modifications

Le projet apporte également quelques adaptations ponctuelles dans la LGCyb qui tirent les enseignements de sa première mouture et tiennent compte de certains changements survenus depuis son adoption:

- > il clarifie la question de l'application de la loi aux communes et, ce faisant, leur permet de recourir à l'externalisation aux mêmes conditions que les organes cantonaux (art. 1a);
- > il introduit l'exigence du consentement libre et éclairé de la personne concernée afin que le guichet virtuel puisse collecter les données personnelles nécessaires à la délivrance de la prestation ou du service requis et les transmettre au service compétent pour traiter sa demande (art. 3a);
- > il introduit également le principe de la protection des données par défaut (*privacy by default*) dans le fonctionnement du guichet virtuel, tout en réservant la possibilité pour les usagers et usagères de consentir à un traitement élargi de leurs données (art. 9a);
- > il permet au Conseil d'Etat d'adhérer à des organisations intercantionales spécialisées dans le domaine de la cyberadministration en lien avec le guichet virtuel et formalise dans ce cadre la participation du canton Fribourg à l'association iGovPortal.ch (art. 9b);
- > il règle la question du recours à l'utilisation de moyens d'identification électronique (ci-après: MIE) pour se connecter de façon sûre et sécurisée aux différentes plateformes électroniques utilisées par les collectivités publiques et y passer des transactions (art. 20a);
- > il remodèle en partie la structure de la LGCyb pour lui permettre d'assumer à l'avenir son rôle de loi générale et transversale dans le domaine de la cyberadministration et procède à son renommage en loi sur la cyberadministration (LCyb). Ces travaux de restructuration seront néanmoins totalement achevés dans un deuxième temps par le service en charge des publications qui procédera au toilettage complet du texte.

¹ Cf. FF 2019 6993 (projet de loi) et FF 2019 2019 6955 (Message).

3. Déroulement des travaux

Durant l'automne 2019, la Chancellerie d'Etat, avec l'appui de la Direction des finances (DFIN), a constitué un groupe de travail en vue d'adapter la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation. Celui-ci était composé d'une représentante de la DFIN, de la préposée à la protection des données et de représentants du Service de législation.

Durant le mois de décembre 2019, le Conseil d'Etat a mis simultanément en consultation deux avant-projets étroitement liés l'un à l'autre: l'avant-projet de révision totale de la loi sur la protection des données et l'avant-projet de loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation. Le temps de consultation du deuxième projet était cependant plus court car il nécessitait des modifications rapides de la législation en vigueur concernant l'externalisation et les travaux de mise en œuvre du Référentiel cantonal. Il a été mis en consultation du 3 décembre 2019 au 31 janvier 2020.

De manière générale, cet avant-projet a été bien accueilli. La quasi-totalité des participants à la consultation soutiennent les modifications proposées qu'ils jugent correspondre à un besoin réel. Néanmoins, plusieurs participants ont exprimé le souci que la sécurité des données soit garantie et/ou que les risques d'utilisation abusive du NAVS soient écartés. Ils ont dans ce sens parfois demandé l'ajout de règles supplémentaires destinées à rehausser le niveau de sécurité. Seule l'ATPrD a rejeté le projet dans sa globalité mais plus pour des raisons de forme que de fond (cf. § 6 ci-dessous).

Parmi les reproches formulés, certains ont critiqué l'obligation faite de conserver le NAVS dans une base de données séparée des autres données, qu'ils ont jugée inadéquate et disproportionnée. D'autres ont relevé un risque de confusion entre certains termes utilisés (notamment: «traitement», «hébergement», «externalisation») et ont demandé de recourir à une terminologie plus claire et uniformisée.

Les travaux de mise au point du texte ont tenu compte dans une large mesure des retours de la consultation. D'une part, les dispositions relatives à la sécurité et à la protection des données en cas d'externalisation ont été complétées et améliorées en même temps qu'elles ont été mieux systématisées à l'intérieur de la LGCyb et de la LPrD. D'autre part, le projet renonce à maintenir l'obligation de conserver le NAVS dans une base de données distincte des autres données conservées. Les mesures de sécurité à mettre en œuvre correspondront à ce que le projet du Conseil fédéral prévoit sans aller plus loin que celui-ci. Finalement des efforts ont été faits dans le but d'uniformiser et de mieux systématiser la terminologie employée. Les définitions introduites ont dans ce but été précisées et complétées par l'ajout de nouvelles définitions permettant de mieux comprendre les relations entre traitement, hébergement, externalisation, responsable du fichier et sous-traitant.

4. Conséquences du projet

4.1. Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières du projet découlent principalement du besoin d'utiliser un MIE sûr et sécurisé. Pour favoriser le développement de la cyberadministration à l'échelle du canton, le Conseil d'Etat entend faire en sorte que l'utilisation du guichet virtuel et des autres plateformes électroniques mises à disposition soit totalement gratuite. Cela implique que le canton prenne à sa charge les coûts liés aux moyens de se connecter à ces services et de passer des transactions au travers de ceux-ci.

Dans le but d'assurer un niveau de sécurité le plus élevé possible, le Conseil d'Etat juge essentiel de faire l'acquisition d'une solution du marché qui soit au bénéfice d'une certification au sens de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP; RS 816.1) comme de la future loi fédérale sur les services d'identification électronique (LSIE), si elle est acceptée. Sur la base d'une estimation des coûts, les dépenses liées à l'introduction d'un MIE à l'échelon cantonal s'élève à CHF 2,5 mio sur une période de cinq ans. Ce montant inclut les frais d'utilisation du MIE en tenant compte du nombre d'utilisateurs et d'utilisatrices et de transactions envisagés; il n'inclut en revanche pas la mise en place et le fonctionnement de l'enregistrement du MIE, qui seront confiés à des autorités déjà existantes.

Pour le reste, le projet se limite à préciser et à compléter certains éléments relatifs au guichet virtuel et au Référentiel cantonal ainsi qu'à fixer un cadre légal à l'externalisation de données et d'outils informatiques. Il n'entraîne de ce fait pas directement de nouvelles dépenses ni de besoins en personnel nouveaux. Les dépenses qui résulteront de l'externalisation de données ou d'applications informatiques dépendront des futurs projets qui seront décidés dans ce domaine par les organes compétents.

On peut malgré tout relever que, même indépendamment du présent projet, la nécessité pour la DFIN ou pour le SITel de disposer d'un ou d'une juriste spécialisé-e dans le droit des nouvelles technologies se fait de plus en plus sentir. Actuellement, l'Etat confie un certain nombre de mandats à des personnes externes dans ce domaine. Sur le plan financier, il n'en coûterait pas nécessairement plus de disposer d'une personne pour traiter ces questions en interne. Le problème sera toutefois rediscuté ultérieurement dans le cadre de l'attribution des nouveaux postes au sein de l'Etat.

4.2. Conséquences sur les rapports Etat-communes

Dans le cadre des travaux liés à la digitalisation des collectivités publiques, les conséquences sur les rapports entre l'Etat et les communes sont, par nature, difficiles à prédire. La digitalisation est une étape incontournable du développement des administrations tant cantonales que communales. Les modifications proposées permettent aux communes de recourir à l'externalisation à l'instar de ce qui est prévu pour les organes cantonaux. S'agissant des travaux liés à la mise en œuvre du Référentiel cantonal, tout est fait pour inclure les communes de manière progressive sur la base de conventions passées avec elles. Le projet octroie par ailleurs la possibilité pour l'Etat de collaborer avec les communes pour l'identification des détenteurs de MIE et devenir autorité d'enregistrement. Cela fera l'objet de discussions ultérieures. En fin de compte, les conséquences concrètes sur les rapports entre l'Etat et les communes se dessineront petit à petit, au fur et à mesure de l'avancée des projets qui seront menés et auxquels les communes voudront s'associer. Une chose est cependant certaine: une digitalisation efficace des prestations publiques dans le canton de Fribourg impliquera une collaboration accrue entre les communes et l'Etat. Les discussions ont démarré et vont encore devoir se concrétiser.

5. Conformité au droit supérieur

Le projet traite de questions d'ordre organisationnel et de protection des données qui relèvent principalement du droit cantonal. Dans ces domaines, il convient en particulier de prendre en considération l'article 12 al. 2 Cst./Fr qui garantit le droit à la protection des données personnelles et aussi l'article 54 Cst./Fr qui traite de la question de la délégation de tâches prévues par la loi à des tiers. Le projet prévoit toute une série de mesures visant à garantir le respect de ces deux dispositions.

Le projet traite aussi de la question de l'utilisation systématique du NAVS dans le cadre du Référentiel cantonal. Les conditions d'une telle utilisation par les cantons en dehors du domaine des assurances sociales sont fixées pour le moment à l'article 50e al. 3 LAVS. Les dispositions du projet sont conformes aux exigences du droit fédéral. Elles anticipent par ailleurs l'entrée en vigueur des nouvelles normes actuellement en discussion au plan fédéral dans ce domaine.

6. Avis de l'autorité de la transparence et de la protection des données (ATPrD)

Durant les travaux préparatoires, l'ATPrD a indiqué qu'elle s'opposait au fait de faire entrer de manière anticipée les dispositions concernant l'externalisation de données personnelles, sans toutefois y être opposée sur le fond. En effet, elle estime qu'il n'est pas opportun de «saucissonner» les travaux

de révision de la LPrD, que le projet de révision totale de cette loi forme un tout et qu'il n'y a aucune raison de faire entrer de manière anticipée certaines des dispositions qu'il contient. Elle a réitéré ce point de vue lors de la phase de consultation.

S'agissant de l'utilisation systématique du NAVS dans le cadre du Référentiel cantonal, l'ATPrD n'a jamais caché son scepticisme face à ce thème, et ce même si les possibilités d'une telle utilisation venaient à être élargies lors d'une révision du droit fédéral. Durant la phase de consultation, l'ATPrD a maintenu sa position à ce sujet. Elle a cependant ajouté que si, contre son avis, l'utilisation systématique du NAVS était maintenue, alors elle considère qu'il est indispensable que le NAVS soit stocké dans une base de données distincte des autres données traitées.

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, le Conseil fédéral a adopté, le 30 octobre 2019, un projet de modification de la LAVS concernant l'utilisation systématique du NAVS. Selon ce projet, les cantons et les communes pourront utiliser systématiquement le NAVS sans qu'il ne soit plus nécessaire pour cela d'adopter une base légale spécifique. Ainsi, même si les présentes dispositions n'étaient pas adoptées, il est probable que le Référentiel cantonal pourra de toute manière traiter le NAVS dans un délai d'une année à deux ans. Un tel délai ralentirait cependant considérablement les travaux de mise en œuvre du Référentiel cantonal, ce qui aurait un impact non négligeable sur le fonctionnement de l'administration ainsi qu'en termes de coûts.

7. Adaptations de la LGCyB – Commentaires

7.1. Dispositions générales

Art. 1a (nouveau) – Application aux communes

A la demande de l'Association des Communes Fribourgeoises, une disposition a été introduite dans le but de clarifier l'application des dispositions de la LGCyB aux communes. La disposition proposée n'apporte cependant pas véritablement de changement de fond. Hormis le cas de l'externalisation, elle ne fait que reprendre ce que prévoit déjà l'actuel article 5 al. 1 LGCyB. Le fait de déplacer cette disposition au début de l'acte devrait toutefois simplifier sa compréhension générale pour les communes.

Le projet conserve ainsi l'idée principale voulant que la participation des communes doit se faire le plus possible sur une base volontaire et collaborative. Cette manière de travailler doit permettre à ces dernières de s'associer aux travaux menés par l'administration cantonale selon un rythme adapté à leurs besoins et à leurs ressources. L'instrument principal de cette collaboration est de ce fait celui d'une convention passée entre l'Etat et chaque commune plutôt que l'adoption de règles fixes énoncées dans la loi.

Art. 2 let. f, g et h (nouvelles) – Terminologie

- > «cyberadministration» (let. f): la définition correspond, sous une forme succincte, à celles qui sont retenues dans les stratégies suisse¹ et fribourgeoise² de cyberadministration. Elle sert à mettre en évidence le fait que la cyberadministration ne concerne pas uniquement la fourniture de prestations à la population sous forme électronique (*front office*) mais qu'elle englobe aussi les changements apportés concernant l'organisation et le fonctionnement interne de l'Etat (*back office*).
- > «externalisation» (let. g): la définition vise à couvrir l'ensemble des modèles de services accessibles en ligne via un réseau informatique (*cloud* ou *cloud computing*). «Ces modèles vont du simple hébergement de données à l'utilisation de systèmes et de solutions informatiques en ligne (*Infrastructure-as-a-Service/IaaS, Platform-as-a-Service/PaaS, Software-as-a-Service/SaaS*)». Chacun de ces modèles a pour point commun que l'objet externalisé n'est plus traité localement chez l'organe responsable, mais chez un sous-traitant.
- > «sous-traitant» (let. h): la définition inclut toute personne ou organisation qui traite des données ou gère des outils informatiques pour le compte d'une autorité, y compris, donc, mais pas exclusivement les fournisseurs de services *cloud*. A l'intérieur d'une même collectivité, le fait de confier le traitement de données ou la gestion d'outils informatiques à un service central, comme c'est le cas, par exemple, du SITel, n'est toutefois pas considéré comme un cas de sous-traitance.

7.2. Guichet virtuel

Art. 3a (nouveau) – Traitement de données personnelles

Alinéa 1 – Dans la mesure où les lois spéciales qui autorisent le traitement de données personnelles ne valent que pour les organes de l'Etat auxquels elles font référence, le guichet de cyberadministration ne peut pas s'en prévaloir pour traiter les données nécessaires à la délivrance de la prestation ou du service requis. C'est pourquoi il est demandé à la personne de donner son consentement pour que le guichet de cyberadministration puisse collecter auprès d'elle les données nécessaires au traitement de sa demande et les communiquer à l'organe compétent pour y donner suite.

La disposition indique les conditions de validité du consentement qui doit en particulier être libre et éclairé. Ces conditions incluent le caractère spécifique et univoque du consen-

tement qui n'a pour cette raison pas besoin d'être mentionnés expressément dans la disposition légale.

Dans le contexte du guichet de cyberadministration, la condition du consentement libre signifie que la personne qui refuserait un certain traitement de données ne peut pas se voir imputer un désagrément autre que celui d'avoir à se rendre au guichet physique pour déposer sa demande ou de l'adresser par courrier écrit. On réservera toutefois les cas où la loi impose la tenue de certaines procédures au format électronique, comme c'est le cas par exemple aujourd'hui pour les demandes de permis de construire qui sont traitées au moyen de l'application FRIAC (cf. art. 135a de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC; RSF 710.1]).

Quant au caractère éclairé du consentement, il est en principe satisfait lorsque la personne est informée des organes de l'Etat et des éventuels prestataires tiers participant à la délivrance de la prestation ou du service requis, des données qui sont transmises dans ce cadre et des finalités des traitements effectués. A noter que le consentement ne peut pas porter sur n'importe quelles données. Conformément aux principes de proportionnalité et de finalité, les données collectées au moyen du consentement doivent nécessairement être limitées aux données strictement nécessaires à la délivrance de la prestation demandée.

Alinéa 2 – La disposition indique que le consentement est une décision réversible et que la personne concernée conserve ainsi le contrôle sur l'utilisation de ses données.

Alinéa 3 – Conformément aux exigences provenant du droit de la protection des données, l'organe qui traite des données sur la base du consentement de la personne doit être en mesure de démontrer que cette dernière a effectivement donné son consentement en cas de contrôle. Cette exigence implique la mise en place d'un module de gestion du consentement qui sera mis en place au sein de l'administration. L'article 21a al. 2 du projet prévoit que ce nouvel outil devra être opérationnel dans un délai de trois ans après l'adoption de la présente modification.

Alinéa 4 – Dans le cadre de la délivrance de prestations ou de services sous forme électronique, le guichet virtuel se limite à assurer le rôle de passerelle entre la population et les organes compétents de l'Etat. C'est pourquoi il n'a en principe pas de raison de conserver les données plus longtemps que le temps nécessaire au traitement de la demande. La question de la durée de conservation des données par le guichet virtuel est réglée actuellement à l'article 8 de l'ordonnance du 15 mai 2017 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (OGCyb; RSF 17.41). Le Conseil d'Etat pourra permettre également que des prestations répondant à un besoin transversal de l'administration et à des exigences de conservation plus étendues puissent être proposées.

¹ Stratégie suisse de cyberadministration du 1^{er} mai 2017, p. 2 (document disponible à l'adresse Internet: <https://www.egov.ch/files/6014/8361/7687/Strategie-suisse-de-cyberadministration.pdf>).

² Stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg du 2 décembre 2014, p. 4 (document disponible à l'adresse Internet: https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/cha/_www/files/pdf70/fr_DIV_strategie_cyberadministration_web.pdf).

Art. 4 al. 1 – Frais et émoluments

La modification introduite vise à affirmer le caractère gratuit de l'accès au guichet de cyberadministration, quel que soit le moyen utilisé pour ce faire. Cette gratuité inclut également l'utilisation du MIE choisi par l'Etat de Fribourg afin de se connecter aux différentes plateformes électroniques mises à disposition des usagers et des usagères (cf. art. 20a).

Art. 5 al. 1 et 2 – Communes

Le contenu de l'ancien alinéa 1^{er} a été déplacé sans changement dans le nouvel article 1a, car il ne concerne pas le guichet virtuel. Le nouveau texte ne fait que reprendre le contenu de l'ancien alinéa 2 sans y apporter de changement de fond.

Art. 9a (nouveau) – Protection des données par défaut et consentement

Alinéa 1 – La disposition introduit le principe de la protection des données par défaut dans le fonctionnement du guichet de cyberadministration. Selon ce principe, qui constitue dorénavant l'un des piliers du droit de la protection des données, l'architecture technique du guichet de cyberadministration et les applications qu'il supporte doivent par défaut être configurées afin que seules les données personnelles nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement soient traitées.

Alinéa 2 – Conformément à son droit à l'autodétermination informationnelle, la personne concernée doit conserver le plus possible la maîtrise des données la concernant et être en mesure de décider des usages possibles de celles-ci. Cela inclut en particulier le droit pour elle de consentir à un traitement élargi de ses données si elle y voit un intérêt particulier. Elle peut dans ce sens accepter l'utilisation de *cookies* informatiques en vue d'améliorer les performances et le fonctionnement du guichet virtuel, participer à un sondage en ligne ou encore s'inscrire à une *newsletter* dans le but de recevoir périodiquement des informations sur un thème qui l'intéresse. La présente disposition confère une assise juridique à ce type de traitements de données qui ne reposent pas sur l'existence d'une base légale spécifique.

En outre, l'avancement de la cyberadministration et des projets liés permettra progressivement d'accroître les domaines pour lesquels les citoyens et citoyennes pourront facultativement et de manière éclairée donner leur consentement par le biais d'interfaces spécialement créées en vue de la délivrance des prestations mises à leur disposition depuis le guichet virtuel ou d'autres services spécialement proposés. On peut ainsi penser que l'exercice des différents droits reconnus aux personnes concernées par la législation sur la protection des données pourront à l'avenir être exercés directement depuis le guichet virtuel.

Art. 9b (nouveau) – Participation à des organisations intercantionales

Contrairement aux administrations d'autres pays qui fonctionnent de manière centralisée, la Suisse est un Etat fédéral qui compte 27 administrations (la Confédération et les 26 cantons). Cela implique souvent qu'une même solution est développée en interne 27 fois et que les coûts de production sont par conséquent multipliés par autant à l'échelle de la Suisse.

Pour réduire les coûts de production et aussi partager et profiter des expériences des autres cantons, le canton de Fribourg a développé des partenariats dans le domaine de la cyberadministration. Il a en particulier créé en 2017 l'association intercantonale iGovPortal.ch avec la République et canton du Jura. Cette association qu'a rejoint le canton de Soleure et à laquelle se joindra celui de Saint-Gall dès l'été 2020 met à la disposition de ses membres le code source, le code objet ainsi que la documentation technique pour la création complète d'un guichet virtuel de cyberadministration doté d'un large catalogue de prestations. En contrepartie, chaque membre est invité à partager les améliorations et les nouvelles applications qu'il développe lui-même à partir de la solution de base et qui présentent un intérêt pour les autres membres. L'association iGovPortal.ch permet de la sorte de mutualiser les efforts et les coûts de développement supportés par chaque canton dans le domaine de la cyberadministration.

La disposition confère une assise juridique à la participation du canton à l'association iGovPortal.ch et permet au Conseil d'Etat de rejoindre d'autres types d'organisations actives dans le développement de solutions relatives à la fourniture de prestations sous forme électronique. La participation des cantons à des organisations intercantionales est expressément encouragée à l'article 48 de la Constitution fédérale.

7.3. Référentiel cantonal

Art. 15 al. 1 let. h1 (nouvelle) – Référentiel des personnes physiques

Pour pouvoir fonctionner, le Référentiel cantonal doit être en mesure de traiter les identifiants sectoriels de différents domaines d'activité de l'Etat, mais aussi des communes et, dans la mesure où le droit fédéral l'autorise, de la Confédération. Cela permet de faire le lien avec les autres systèmes d'information qui lui communiquent des données et ainsi d'identifier de manière sûre et univoque les personnes recensées. La modification proposée confère l'assise juridique nécessaire à cette fin.

Art. 15a (nouveau) – Utilisation systématique du numéro AVS – Principe

L'utilisation du NAVS par les cantons en dehors du champ d'application des assurances sociales est réglée à l'article 50e al. 3 LAVS. Selon cette disposition, l'utilisation du NAVS requiert l'adoption d'une base légale circonstanciée, dans une loi adoptée par le Grand Conseil, indiquant le but de l'utilisation et les organes légitimés à traiter le NAVS. Conformément à la disposition proposée, l'organe en charge du Référentiel cantonal (cf. art. 17a) est habilité à traiter systématiquement le NAVS dans le but d'identifier de manière sûre et univoque les personnes recensées, de corriger les divergences et les incohérences constatées sur les données conservées (mauvaise orthographe, données inexactes ou données devenues obsolètes, etc.) et de procéder automatiquement aux changements qui sont annoncés auprès d'une collectivité publique (notamment, changement d'adresse ou changement d'état civil). Cet objectif vise par ailleurs de satisfaire au principe d'exactitude des données ancré à l'article 7 LPrD.

Art. 15b (nouveau) – Utilisation systématique du numéro AVS – Mesures de sécurité

Le Référentiel cantonal est hébergé sur les infrastructures informatiques de l'Etat. Il n'est pas concerné par une externalisation dans le *cloud*. Nécessaire au bon fonctionnement de l'Etat, l'utilisation systématique du NAVS comme identificateur de personnes n'en constitue pas moins un traitement de données personnelles qui doit offrir toutes les garanties de sécurité aux administré-e-s. C'est pourquoi des mesures techniques et organisationnelles sont indispensables afin d'encadrer son utilisation.

Selon l'avant-projet, il était prévu que le NAVS soit conservé dans une base de données séparée des autres données personnelles. Ainsi, la connaissance du NAVS n'aurait pas permis de faire directement le lien avec un individu déterminé. La mise en place de cette mesure de sécurité a néanmoins rencontré de fortes oppositions dans le cadre de la procédure de consultation. Il lui était reproché d'être inutilement compliquée à mettre en œuvre et de ne pas apporter un gain significatif en terme de sécurité puisque le fait d'avoir des bases de données séparées ne représente pas à lui seul une garantie de sécurité, mais que cette dernière doit faire l'objet d'une approche globale. La réalisation de cette séparation représenterait ainsi une source de coûts supplémentaires sans garantie de sécurité supplémentaire.

La solution finalement retenue consiste à calquer strictement le droit cantonal sur le droit fédéral par le biais d'un renvoi. Ainsi en cas d'adoption par le Parlement fédéral de la modification de la LAVS concernant l'utilisation systématique du NAVS, les mesures techniques et organisationnelles prévues aux 153d et 153e du projet de révision de la LAVS précité s'appliqueront automatiquement.

Art. 16 let. e, 16a et 16b (nouveaux) – Utilisation systématique du numéro IDE et REE

L'équivalent du NAVS en Suisse comme identificateur de personnes pour les personnes morales sont le numéro d'identification des entreprises (IDE) et le numéro d'enregistrement non significatif (REE).

L'utilisation de ces identifiants est réglée à l'article 10 al. 3 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF; RS 431.01)¹ et dans la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE; RS 431.03). Leur but est en particulier d'«identifier les entreprises de manière univoque, afin de simplifier et de sécuriser les échanges d'informations dans les processus administratifs et les travaux statistiques» (art. 1 LIDE).

Les articles 16 let. e, 16a et 16b du projet prévoient une réglementation analogue à celle qui concerne l'utilisation systématique du NAVS. Les mesures de sécurité concrètes à mettre en place pourront cependant être allégées par rapport à celles prévalant pour le NAVS compte tenu du risque moins important d'atteinte aux droits et aux libertés des personnes concernées pouvant résulter de l'utilisation de ces informations.

Art. 17a (nouveau) – Organe responsable du Référentiel cantonal

L'organe responsable du Référentiel cantonal est désigné par le Conseil d'Etat. En l'état il s'agit de la Commission de gouvernance des données référentielles, qui dépend de la Chancellerie d'Etat (cf. art. A1-1 de l'ordonnance concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures [projet pilote]; RSF 17.45).

En tant qu'organe responsable du Référentiel cantonal, la Commission assume la fonction de responsable du fichier au sens de la LPrD. Elle est aussi autorisée à utiliser systématiquement le NAVS.

7.4. Externalisation

Art. 17b (nouveau) – Principes en matière d'externalisation

Alinéa 1^{er} – La disposition constitue la base légale permettant aux collectivités publiques de procéder à l'externalisation du traitement de leurs données et de la gestion d'outils informatiques. Elle est assortie de nombreuses exigences décrites dans les articles suivants dans le but d'assurer un niveau de sécurité le plus élevé possible et de permettre à l'Etat et aux communes de conserver autant que faire se peut la maîtrise de leur patrimoine informationnel.

¹ La disposition est complétée par l'ordonnance du 30 juin 1993 sur le Registre des entreprises et des établissements (OREE; RS 431.903).

Alinéa 2 – La disposition introduit deux réserves aux possibilités de recourir à l'externalisation:

- > Lorsque l'externalisation concerne le traitement de données personnelles, elle doit satisfaire aux exigences supplémentaires que prévoit la LPrD; cela concerne non seulement les dispositions prévues à l'articles 12b LPrD dont il est question ci-dessous mais l'ensemble de la législation en matière de protection des données (let. a);
- > Lorsque l'externalisation envisagée implique que l'organe public délègue entièrement l'accomplissement d'une tâche que la loi lui attribue, la délégation devra dans ce cas impérativement être prévue dans une loi spécifique adoptée par le Grand Conseil comme l'exige l'article 54 Cst./Fr (let. b).

Art. 17c (nouveau) – Respect des secrets particuliers

Selon l'aide-mémoire de la Conférence des préposé-e-s à la protection des données (PRIVATIM), en cas d'externalisation de données soumises au secret professionnel ou à un autre secret particulier, des mesures supplémentaires de sécurité doivent être mises en place¹:

- > Les données doivent être cryptées et les clés de décryptage doivent en principe être mise exclusivement à la disposition de l'organe public. Les clés doivent être protégées en cas de perte, soustraction tout comme utilisation et prise de connaissance abusive;
- > Si cela n'est pas possible, le fournisseur du service du Cloud peut conserver les clés s'il s'engage par contrat à ne les utiliser qu'avec le consentement exprès de l'organe public. Il faut tenir un procès-verbal des accès. De plus, le fournisseur du service du Cloud doit protéger les clés en cas de perte, soustraction tout comme utilisation et prise de connaissance abusives. Il doit aussi garantir que les données ne peuvent pas être compromises lors du processus de cryptage.

La disposition prévue retranscrit ces exigences au niveau de la loi dans un langage qui est neutre sur le plan de la technologie.

Art. 17d (nouveau) – Mesures de sécurité

Alinéa 1^{er} – L'organe public qui procède à une externalisation doit s'assurer que le sous-traitant prenne des mesures techniques et organisationnelles dans le but d'assurer la conservation et l'exploitation de son patrimoine informationnel. Les mesures à prendre concrètement dépendent à chaque fois du type de données ou d'outils informatiques externalisés, de

leur finalité et de leur degré de confidentialité. Les mesures mises en place doivent suivre l'état de la technique.

Alinéa 2 – Lorsque l'externalisation porte sur des données indispensables au fonctionnement d'une collectivité, l'organe public doit mettre en place un dispositif permettant d'assurer la continuité de l'activité externalisée en cas d'incident. A titre d'exemple, les recueils de la législation fribourgeoise qui sont gérés à l'aide d'une application de la maison Sitrox et sont conservés sur les infrastructures de celle-ci font régulièrement l'objet d'une copie sur des supports appartenant à l'Etat et permettant leur réutilisation. Le but de cette mesure est de se prémunir contre le risque de perte ou de corruption de ces données. L'article 17d al. 2 n'impose néanmoins pas spécifiquement l'obligation de procéder systématiquement à des copies des données externalisées mais laisse aux autorités compétentes le choix des mesures les mieux adaptées à chaque cas d'espèce.

Art. 17e (nouveau) – Responsabilités

Alinéa 1^{er} – La règle de base en matière d'externalisation est que l'organe qui externalise le traitement de ses données ou la gestion de ses outils informatiques sur les infrastructures d'un sous-traitant reste pleinement responsable de leur pérennité, de leur conservation et de leur exploitation. La disposition énonce un certain nombre de points importants à prendre en considération sous l'angle des responsabilités au moment de procéder à une externalisation. En particulier, l'organe qui confie à un sous-traitant des éléments de son patrimoine informationnel doit choisir ce dernier avec soin, l'instruire sur les tâches à accomplir au moyen d'un contrat suffisamment précis et surveiller qu'il respecte les éléments du contrat. Il doit aussi s'assurer de pouvoir récupérer en tout temps les données et les outils informatiques qui ont été externalisées. Le cas échéant, les contrats existants qui ne respectent pas entièrement ces exigences devront être adaptés dans un délai maximal de cinq ans (cf. art. 21a al. 1 LGCyb).

On peut donner ici, à titre d'exemple, une *check-list* des différents éléments qu'un contrat d'externalisation devrait, selon les circonstances, inclure:

- a) l'objet, la nature et la finalité du traitement;
- b) les catégories des données traitées et leur degré de confidentialité;
- c) l'emplacement des serveurs assurant l'hébergement des données ou des applications;
- d) les mesures mises en place afin de garantir la sécurité et la confidentialité des données;
- e) les personnes ou les catégories de personnes ayant accès aux données ou aux applications concernées;
- f) les droits et les possibilités de contrôle de l'autorité qui procède à l'externalisation, notamment la possibilité d'effectuer des audits sur le site du sous-traitant;

¹ Cf. www.privatim.ch > publications > Mémentos et guides (https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2019/12/privatim_Aide-memoire_Cloud_v2_1_20191217.pdf).

- g) l'interdiction faite au sous-traitant de sous-traiter à son tour le traitement de données sans l'accord préalable de l'autorité responsable et la signature d'un contrat d'externalisation posant les mêmes exigences que celui passé entre l'autorité responsable et le sous-traitant;
- h) les devoirs d'annonce du sous-traitant en cas d'incident, de perte ou de vol de données;
- i) les possibilités de récupérer les données et les applications concernées en cours de contrat;
- j) les processus à respecter en cas de résiliation du contrat, en particulier la restitution des données et des applications ainsi que leur destruction ou désinstallation chez le sous-traitant;
- k) dans la mesure du possible, l'applicabilité du droit suisse et la désignation d'un for en Suisse en cas de litige.

Ces éléments pourront toutefois évoluer avec le temps et en fonction des types d'externalisation.

Alinéa 2 – Certaines solutions de *cloud computing* ne sont pas limitées à un seul organe d'une collectivité publique mais peuvent s'étendre à plusieurs d'entre eux, voire à tous. Il est évident alors que chaque organe public concerné ne peut pas personnellement s'assurer que le sous-traitant respecte ses engagements. Dans ce cas, le Conseil d'Etat désignera un organe principalement responsable qui fera également office d'interlocuteur principal du sous-traitant.

Alinéa 3 – Au sein de l'administration cantonale, les démarches en matière d'externalisation sont centralisées auprès du SITel qui travaille en étroite collaboration avec les organes concernés. Cette manière de procéder permet de développer une pratique cohérente et autant que possible uniforme. En cas d'externalisation, le SITel veillera donc conjointement avec l'organe public à ce que la réglementation en matière d'externalisation soit respectée, notamment que le contrat d'externalisation contienne les clauses nécessaires dans le domaine de la sécurité. La disposition réserve toutefois le cas des organes publics qui gèrent leur informatique de façon autonome, à l'instar, par exemple, de l'Université, de l'Office de la circulation et de la navigation ou encore de l'Hôpital fribourgeois. Ces organes sont seuls responsables de l'externalisation de leurs données et de leurs outils informatiques.

7.5. Moyen d'identification électronique

Art. 20a (nouveau) – Moyen d'identification électronique (MIE)

Un MIE est un moyen d'identification personnel qui permet à un individu de s'authentifier lorsqu'il veut faire usage d'un service en ligne. Un MIE est constitué d'éléments matériels et/ou immatériels et offre des niveaux de sécurité différents selon sa forme: un identifiant personnel (nom de la personne) et un mot de passe; il peut être complété, le cas échéant, par un SMS, un identifiant biométrique ou une clé USB.

Alinéa 1^{er} – L'accès aux prestations en ligne fournies par une collectivité publique est en principe toujours subordonné à l'utilisation d'un MIE. Des exceptions sont permises dans le but d'offrir certaines prestations ne nécessitant pas une identification garantissant l'identité réelle de la personne.

Alinéa 2 – Tous les MIE ne permettent pas de garantir le même niveau d'identification. Or la délivrance de certaines prestations exige de s'assurer préalablement que le demandeur ou la demanderesse est bien la personne qu'il ou elle prétend être. Pour cela, le MIE utilisé doit passer par un processus d'identification fort impliquant généralement que la personne concernée se présente la première fois physiquement (ou par vidéo-conférence) à une personne certifiée qui va procéder à son identification formelle. Ce type de MIE est actuellement fourni par des prestataires privés qui sont au bénéfice d'une certification par une entreprise accréditée par la Confédération. La disposition permet au Conseil d'Etat d'imposer l'utilisation d'un MIE certifié dans les cas où cela est nécessaire. Le MIE certifié qui sera utilisé à l'échelon du canton sera choisi au terme d'une procédure d'appel d'offre public. Pour que l'accès aux prestations de cyberadministration soit gratuit, les frais d'utilisation du MIE (*login* et conclusion de transactions) seront pris en charge par l'Etat pour les administré-e-s qui utiliseront le MIE choisi par l'Etat de Fribourg.

Alinéa 3 – Les utilisateurs et les utilisatrices d'un MIE certifié doivent se faire identifier formellement afin de garantir de façon la plus sûre possible la preuve de leur identité. Le projet prévoit que l'Etat peut dans ce but instaurer ses propres autorités d'enregistrement et/ou travailler de concert avec les communes dans ce but. Concrètement, il s'agira de former le personnel de certains services cantonaux et des communes partenaires à procéder à l'identification des utilisateurs et des utilisatrices. Cette procédure sera à chaque fois gratuite pour le bénéficiaire. La mise en place des formations destinées à instruire le personnel sera assurée par le canton.

7.6. Dispositions finales

Art. 21a (nouveau) – Droit transitoire

La présente modification apporte des changements qui sont loin d'être anodins dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat. Ces changements sont justifiés par le souci d'avancer dans le domaine de la digitalisation dans un environnement sûr permettant au canton de Fribourg de tirer le meilleur profit des technologies de l'information et de la communication tout en garantissant un niveau de sécurité le plus élevé possible tant du point de vue de l'Etat que des citoyens et citoyennes. L'importance des changements proposés rend néanmoins nécessaire l'introduction d'un délai transitoire pour que les organes concernés puissent s'adapter aux nouvelles exigences qui leur sont fixées et développer les nouveaux outils qui doivent l'être.

Clause finale

Les modifications apportées par la présente révision ne sont pas uniquement importantes sous l'angle matériel; elles le sont aussi sous l'angle formel. Malgré les efforts qui ont été consentis dans le but de conférer à la loi une structure la plus compréhensible possible, l'ampleur des modifications apportées en rend malgré tout la lecture malaisée. Or seule une révision totale de l'acte permettrait de redonner à la loi une nouvelle structure complète. Une telle révision dépasserait néanmoins le cadre et l'objectif de la présente modification. A la place, la clause finale charge les organes responsables des publications officielles de convertir l'ancienne LGCyb en une nouvelle loi entièrement révisée une fois qu'elle aura été adoptée par le Grand Conseil.

8. Adaptations de la LPrD – Commentaires

Art. 3 al. 1 let. d, et e1 et i (nouvelles) – Définitions

- > «traitement» (let. d): la définition d'un traitement de données est complétée pour intégrer, en plus des autres formes de traitement mentionnées à titre indicatif, la notion d'hébergement.
- > «externalisation» (let. e¹): la définition reprend celle données dans la LGCyb, qu'elle adapte au contexte particulier de la protection des données personnelles.
- > «sous-traitant» (let. i): la définition reprend celle données dans la LGCyb, qu'elle adapte au contexte particulier de la protection des données personnelles.

Art. 12b (nouveau) – Externalisation

La disposition fixe les règles particulières à respecter concernant l'externalisation de données personnelles auprès d'un sous-traitant.

Alinéa 1^{er} – La disposition débute par deux renvois. Le premier renvoi porte sur les règles générales de la LGCyb en matière d'externalisation. L'externalisation de données personnelles constitue une forme qualifiée d'externalisation. Elle doit donc commencer par satisfaire aux exigences générales prévues aux articles 17b à 17e LGCyb, qui s'appliquent à toutes les formes d'externalisation quelles que soient leur nature et leur contenu. Le deuxième renvoi porte sur les règles en matière de sous-traitance (cf. art. 18 LPrD), dont l'externalisation constitue une catégorie particulière.

Alinéa 2: La disposition ajoute un certain nombre d'exigences spécifiques qui sont propres au droit de la protection des données:

- > Toute externalisation de données personnelles doit être précédée d'une analyse préalable visant à définir les mesures de sécurité appropriées à mettre en œuvre compte tenu des risques que l'externalisation présente

pour la personnalité et les droits fondamentaux des personnes concernées (let. a).

- > Lorsque l'externalisation porte sur des données sensibles au sens de l'article 3 al. 1 let. c LPrD et qu'elle engendre un risque concret d'atteinte aux personnes concernées, les mesures de sécurité à mettre en œuvre doivent être égales à celles prévues en cas d'externalisation de secrets (let. b). La notion de données sensibles est une notion figée qui ne tient pas compte de l'existence d'un risque réel. Ainsi, par exemple, le simple fait d'être porteur de lunettes entre déjà dans la catégorie des données sensibles liées à la santé. Ce type d'information ne nécessite toutefois pas un besoin de protection accru. Le projet prévoit par conséquent de lier l'externalisation de données sensibles à l'existence d'un risque concret d'atteinte. Ça n'est que lorsque ces deux conditions sont réunies que les mesures de sécurité les plus élevées devront être mises en œuvre. Pour savoir si on est face à un risque concret d'atteinte, on tiendra compte de différents critères tels que le nombre de données sensibles concernées, la finalité du traitement ou encore le contexte dans lequel l'externalisation intervient.
- > La localisation des lieux de traitement est un point important en matière d'externalisation car il détermine le droit applicable au traitement des données et, par conséquent, l'ensemble des règles que le sous-traitant est tenu de respecter de par la loi. Le projet prévoit dans ce sens que les lieux de traitement doivent toujours être situés sur le territoire suisse ou sur le territoire d'un Etat dont la législation garantit un niveau de protection équivalent (let. c). Pour savoir si un Etat garantit un niveau de protection des données équivalent, le responsable du fichier ira consulter la liste que le PFPDT tient conformément à l'article 6 al. 1 de la loi fédérale sur la protection des données¹.
- > En cas d'externalisation de données personnelles, le sous-traitant est soumis au devoir d'informer immédiatement le responsable du fichier pour le cas où il se trouverait confronté à l'obligation de transmettre certaines données à une autorité étrangère. Ce peut être le cas en raison d'une décision de justice mais aussi en application d'une législation étrangère. En particulier, le *Cloud Act (Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act)* adopté par les Etats-Unis en 2018 permet aux forces de l'ordre américaines de contraindre les fournisseurs de services américains, par mandat ou assignation, à fournir les données demandées stockées sur leurs serveurs, qu'ils soient situés aux États-Unis ou dans des pays étrangers, y com-

¹ Cette liste est consultable à l'adresse Internet suivante: www.edoeb.admin.ch > Protection des données > Commerce et économie > Transmission à l'étranger > Liste des Etats (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/handel-und-wirtschaft/uebermittlung-ins-ausland.html>). A noter qu'avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données, la liste des Etats dont la législation assure un niveau de protection équivalent à la Suisse sera tenue directement par le Conseil fédéral (cf. art. 13 al. 1 LPD tel qu'introduit par le projet de loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales [cf. FF 2017 6803]).

pris la Suisse. L'introduction du devoir d'information doit permettre aux responsables de fichier de prendre les mesures nécessaires dans pareille situation, notamment, le cas échéant, de s'adresser à la justice pour empêcher la communication de données par voie de mesures (super-) provisionnelles.

- > Le sous-traitant ne peut pas sous-traiter à son tour le traitement qui lui a été confié sans en informer préalablement le responsable du fichier et avoir obtenu son accord. Comme le responsable du fichier conserve la responsabilité de toute la chaîne de sous-traitance, il doit être en mesure d'évaluer les risques en relation avec chaque partenaire concerné.

Alinéa 3 – A l'instar de l'article 17b al. 2 let. b LGCyb, la disposition réserve les cas où l'externalisation équivaut à une délégation de tâche au sens de l'article 54 Cst./Fr. En pareil cas, l'externalisation envisagée devra être prévue au moyen d'une base légale adoptée par le Grand Conseil.

Art. 18 – Sous-traitance

Le changement opéré est d'ordre terminologique. La notion de «traitement sur mandat» est remplacée par celle de «sous-traitance». Des modifications plus substantielles de cette disposition, dont la portée va plus loin que la seule externalisation, pourront être introduites ultérieurement dans le cadre des travaux de révision totale de la LPrD.



Botschaft 2019-CE-239

21. April 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung

In Kürze	14
1. Allgemeines Umfeld	15
2. Inhalt des Entwurfs	16
3. Ablauf der Arbeiten	18
4. Folgen des Entwurfs	18
5. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	19
6. Stellungnahme der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB)	19
7. Anpassungen des E-GovSchG – Kommentare	20
8. Anpassungen des DSchG – Kommentare	25

In Kürze

In diesem Entwurf werden Änderungen des Gesetzes über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG) und des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG) beantragt.

Das Hauptziel besteht darin, dass gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, damit *Pilotprojekte, die vom Staat im Bereich des Cloud-Computing durchgeführt werden, in die Produktionsphase übergehen können*, so dass gewisse getestete Tools *ab Herbst 2020* implementiert werden können. Diese gesetzlichen Grundlagen sind unter dem Gesichtspunkt des Schutzes von Personendaten notwendig. Auf dieser Ebene hat der Entwurf aus Gründen des Zeitplans einen Vorsprung auf die Arbeiten zur Totalrevision des DSchG, die derzeit im Gang ist, und ist dringend.

Alle Überlegungen, die vor diesem Hintergrund angestellt wurden, führten uns aber dazu, den Entwurf unter einem breiteren Gesichtspunkt zu planen.

Zunächst wurde *die Auslagerung des Bearbeitens von Daten* angesichts der Bedeutung, die sie in der Praxis hat, umfassend und nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Personendaten geprüft. Die entsprechenden Bestimmungen werden deshalb auf das E-GovSchG (allgemeine Grund-

sätze) und das DSchG (Ergänzungen zum Schutz der Personendaten) aufgeteilt.

Ausserdem vervollständigt der Entwurf die Bestimmungen des E-GovSchG über das *kantonale Bezugssystem* von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen. Es geht namentlich darum, die systematische Verwendung der AHV-Nummer (AHV-Nr.) in diesem Bezugssystem zu bewilligen, damit die verzeichneten Personen sicher und eindeutig identifiziert werden können. Auch auf dieser Ebene nimmt der Entwurf aus Gründen des Zeitplans künftige Lösungen vorweg. Die systematische Verwendung der AHV-Nr. sollte grundsätzlich demnächst im Bundesrecht erleichtert werden; aber der Entwurf des Bundesrats muss noch in den eidgenössischen Kammern diskutiert werden und wird nicht sofort in Kraft treten. Der Bedarf für das kantonale Bezugssystem ist aber schon jetzt vorhanden, und wenn die Arbeiten nicht verzögert werden sollen, braucht es unbedingt eine kantonale gesetzliche Grundlage, damit die Schaffung des Bezugssystems fortgesetzt werden kann.

Schliesslich werden im Entwurf *zusätzliche Änderungen und Klärungen des E-GovSchG* zu verschiedenen Punkten beantragt: Wirkung des Gesetzes für die Gemeinden (Art. 1a und Art. 5); Bearbeiten von Personendaten im vir-

tuellen Schalter (Art. 3a und 9a); Mitwirkung des Kantons beim Verein iGovPortal.ch (Art. 9b); und Verwendung eines Mittels zur elektronischen Identifikation durch die Kantonsverwaltung und die Gemeindeverwaltungen (Art. 20a). Zusammengenommen rechtfertigen alle Änderungen des E-GovSchG dessen Umbenennung (von einem Gesetz über den E-Government-Schalter wird übergegangen zu einem E-Government-Gesetz); ausserdem scheint es angebracht, dieses teilrevidierte Gesetz in ein völlig neu nummeriertes und neu datiertes Gesetz umzuwandeln, damit der Text besser lesbar wird (s. erste Schlussklausel).

1. Allgemeines Umfeld

Vor gut drei Jahren verabschiedete der Grosse Rat das Gesetz vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG; SGF 17.4). Das Ziel bestand darin, die Schaffung und Verwaltung eines virtuellen Schalters als einzigen Zugang zu den verschiedenen Ämtern der Verwaltung auf dem Internet zu regeln und die technischen Voraussetzungen und die allgemeinen Grundsätze des kantonalen E-Government festzulegen.

Seither wurden zahlreiche Arbeiten ausgeführt mit dem Ziel, den Kanton zu modernisieren, die Verwaltungshandlungen für die Bürgerinnen und Bürger einfacher und wirtschaftlicher zu machen und die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen. Freiburg hat sich beispielsweise auf nationaler Ebene dadurch ausgezeichnet, dass der Kanton an Innovationsprojekten, mit denen das Ziel verfolgt wird, die Verwaltungsvorgänge online zu erleichtern, mitgewirkt hat¹. Er ist auch der erste Kanton der Schweiz, der die Ausstellung öffentlicher Zivilstandsunterlagen im elektronischen Format anbietet².

Die Schaffung eines wirklichen E-Government auf Kantonsebene ist aber ein umfangreiches Projekt, für das der Betrieb und die Organisation der Verwaltung grundsätzlich überdacht werden müssen. Dazu ermöglicht das E-GovSchG ausdrücklich ein Arbeiten mit Pilotprojekten, die vom Staatsrat beschlossen werden, damit schrittweise vorwärtsgegangen werden kann und die formalen gesetzlichen Grundlagen erst dann vorbereitet werden, wenn die betreffenden Einheiten die Lehren aus diesen verschiedenen Projekten gezogen haben, und die entsprechenden Lösungen testen und bestätigen konnten (s. Art. 20 E-GovSchG). Mit dieser Arbeitsweise kann der Kanton Freiburg mit der elektronischen Umgestaltung so vorsichtig und weitblickend wie möglich weiterfahren.

Dieser Entwurf liegt also in der Linie von zwei experimentellen Verordnungen, die der Staatsrat seit dem Inkrafttreten des E-GovSchG erlassen hat:

- > Mit der ersten experimentellen Verordnung, die vier Pilotprojekte umfasst, wurde das Ziel verfolgt, zu beobachten, welche technische Möglichkeiten und Sicherheitsanforderungen es beim Auslagern des Bearbeitens von Personendaten in die *Cloud* unbedingt braucht. Die daraus gezogenen Lehren ermöglichen dem Staatsrat, die geeigneten gesetzlichen Bestimmungen zu beantragen, um diese Technologie in einem möglichst angemessenen und sicheren Umfeld in grösserem Umfang zu nutzen. Diese Bestimmungen sollten ursprünglich vor dem Hintergrund der Totalrevision des DSchG, die seit einiger Zeit vorbereitet wird, eingeführt werden. Diese Totalrevision ist jedoch ein Projekt von grosser Tragweite, und seine Ausarbeitung nimmt wahrscheinlich noch viel Zeit in Anspruch, wenn die Arbeiten zur Revision des Bundesgesetzes über den Datenschutz zum Vergleich herangezogen werden. Es ist aber wichtig, dass bei diesen verschiedenen Projekten des Cloud-Computing schnell von der Pilotphase zur Produktionsphase übergegangen werden kann; es ist sogar wesentlich für das Projekt «Kollaborative Office-Tools Microsoft 365», das *ab Herbst 2020* in allen Schulen des Kantons hätte implementiert werden sollen und dessen Umsetzung nun aufgrund der Coronaviruskrise und des Bedarfs der Schülerinnen und Schüler für die Arbeit zuhause vorgezogen werden musste. Ausserdem machte sich auch das Bedürfnis, allgemeine Bestimmungen über die Auslagerung von elektronischen Bearbeitungen ausserhalb des Datenschutzbereichs zu erlassen, bemerkbar. Angesichts der Bedeutung, welche die Auslagerung von Informatiklösungen in der Organisation der Verwaltung erlangt, ist es gerechtfertigt, die allgemeinen Vorschriften auf diesem Gebiet auf Gesetzesstufe zu verankern. Im Entwurf wird beantragt, dieses Problem der Auslagerung im E-GovSchG und im derzeitigen Text des DSchG zu lösen, ohne auf die Totalrevision dieses Gesetzes zu warten.
- > In der zweiten experimentellen Verordnung wird die Schaffung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen geregelt. Das Projekt läuft derzeit immer noch und dürfte bis in den Sommer 2021 fortgesetzt werden. Die bis jetzt ausgeführten Arbeiten haben hingegen gezeigt, dass es seine Ziele nicht erreichen kann, wenn im kantonalen Bezugssystem nicht systematisch die AHV-Nr. verwendet werden darf, um Personen sicher und eindeutig zu identifizieren. Beim jetzigen Stand der Bundesgesetzgebung muss der Kanton für eine solche Nutzung der AHV-Nr. eine entsprechende formale gesetzliche Grundlage erlassen. Im Entwurf werden deshalb die Bestimmungen des E-GovSchG über das kantonale Bezugssystem in diesem Sinn ergänzt. Auf Bundesebene wird derzeit ein Entwurf

¹ <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/innovationen/innovationen-20182019/>.

² <https://www.fr.ch/de/ilfd/alltag/vorgehen-und-dokumente/schweizer-premiere-elektronische-oeffentliche-zivilstandsunterlagen>.

zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, mit der die systematische Verwendung der AHV-Nr. durch die Behörden erlaubt werden soll, in den Kammern diskutiert (Botschaft 19.057 und Entwurf vom 30. Oktober 2019, *BBl* 2019 7359 und 7397). Aber für die Verabschiedung braucht es noch Zeit, und wenn man wartet, bis die Änderung in Kraft tritt, werden die Arbeiten am Bezugssystem unnötig verzögert.

2. Inhalt des Entwurfs

Mit dem Entwurf werden in der kantonalen Gesetzgebung (E-GovSchG und DSchG) die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die Auslagerung des Bearbeitens von Daten an Dritte geschaffen (§ 2.1) und die Bestimmungen des E-GovSchG über das Bezugssystem ergänzt, indem namentlich die systematische Verwendung der AHV-Nr. darin gestattet wird (§ 2.2). Ausserdem wird das E-GovSchG in weiteren Punkten ergänzt und in ein wirkliches Gesetz über das E-Government umgewandelt, um die laufenden und die künftigen Arbeiten im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung zu begleiten (§ 2.3).

2.1. Auslagerung des Bearbeitens von Daten und von Informatiktools

Die Inanspruchnahme der Auslagerung und insbesondere in die *Cloud* bildet eine Antwort auf die neuen Anforderungen beim Betrieb und bei der Organisation des Staates, die Folgen der Einführung der digitalen Technologien in der Gesellschaft sind: explosionsartige Zunahme der Menge an produzierten und verwendeten Daten, hohe Anforderungen an Verfügbarkeit und Sicherheit, Absicht der Organe des Staates, sich auf den Kern ihrer Tätigkeit zu konzentrieren und gewisse Handlungen, die nicht unter ihren Fachbereich fallen, nicht mehr auszuführen, Bedarf an neuen Mitteln für den mobilen Zugriff auf die Dienstleistungen, überall, jederzeit und von jedem Endgerät aus.

Es ist jedoch wahr, dass für die Nutzung solcher Dienstleistungen Vorsichtsmassnahmen, die den Umständen und den damit verbundenen Risiken angemessen sind, getroffen werden müssen. Deswegen hat der Staatsrat, bevor er die Auslagerung von Daten in grossem Stil bewilligt, zunächst die Verordnung vom 4. Dezember 2018 über die Bewilligung für das Amt für Informatik und Telekommunikation zur Auslagerung der Bearbeitung gewisser Daten in die «Cloud» (Pilotprojekte) (SGF 17.42) erlassen. Ursprünglich sollten mit dieser Verordnung bis Ende 2020 vier gezielte Cloud-Lösungen getestet werden, ferner sollte erforscht werden, welche technischen Möglichkeiten, namentlich im Bereich der Sicherheit, geschaffen werden müssen. Schon im Herbst des vergangenen Jahres waren die Ergebnisse des Projekts, die besonders die Lösung «Kollaborative Office-Tools Microsoft 365» betrafen, Gegenstand eines Evaluationsberichts

des Amts für Informatik und Telekommunikation (ITA), der im November 2019 dem Staatsrat unterbreitet wurde. Dieser Bericht gelangt namentlich zu folgenden Schlussfolgerungen:

- > «das Deployment in den Einheiten, die im Pilotprojekt eingeschlossen wurden, ist ein Erfolg, und [...] diese Operation ist geschafft. Ausserdem wurden Antworten auf die Sorgen der ÖDSB [*Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz*] gegeben und sogar mit zusätzlichen Massnahmen ergänzt».
- > «Die Erfahrungen, die allein mit diesem Projekt gemacht wurden, sind überzeugend genug, damit der Staatsrat dem Grossen Rat den Erlass der nötigen formalen gesetzlichen Grundlagen für die allgemeine Auslagerung des Bearbeitens von Personendaten, auch von besonders schützenswerten, (in die «Cloud») beantragen kann».

So ist der Staatsrat der Meinung, dass er aufgrund der mit Microsoft 365 gemachten Erfahrungen über genügend überzeugende Rückmeldungen verfügt, um dem Grossen Rat zu beantragen, die formalen gesetzlichen Grundlagen zu verabschieden. Indem die Erfahrungen, die während der Pilotphase durchgeführt wurden, berücksichtigt werden, wird mit dem Entwurf ein rechtlicher Rahmen geschaffen, mit dem man in der Lage ist, die Nutzung der neuen Tools bei Gemeinwesen in einer möglichst geeigneten und gesicherten Umgebung zu unterstützen. Es ist aber wesentlich, dass diese Bestimmungen schnell in Kraft treten, denn zwei Anwendungen, die derzeit im Unterrichtsbereich verwendet werden, stehen nach Schuljahresbeginn 2020 nicht mehr zur Verfügung. Sie sollen eben mit dem Übergang auf die Lösung Microsoft 365 ersetzt werden. Deshalb wird dieser Teil des Projekts getrennt vom Rest der Totalrevision des DSchG unterbreitet.

Die verschiedenen Sicherheitsmassnahmen, die im Gesetz gefordert werden, nehmen insbesondere die Empfehlungen der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (PRIVATIM) auf¹. Da aber sowohl Personendaten als auch nicht personenbezogene Daten oder Informatiktools betroffen sein können, wenn zu *Cloud*-Lösungen gegriffen wird, werden die Massnahmen zwischen dem E-GovSchG und dem DSchG aufgeteilt: Die Bestimmungen, die in den Artikeln 17b–17f E-GovSchG eingeführt werden, bilden den Mindestrahmen, der bei allen Auslagerungen, sogar, wenn sie das Bearbeiten von Personendaten betreffen, eingehalten werden muss; in letzterem Fall muss das verantwortliche Organ ausserdem dafür sorgen, dass zudem die Spezialbestimmungen der Gesetzgebung über den Datenschutz eingehalten werden (Art. 12b DSchG).

¹ PRIVATIM, Merkblatt «Cloud-spezifische Risiken und Massnahmen», Version 2.1 vom 17. Dezember 2019. Der Text kann unter folgender Adresse heruntergeladen werden: https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2019/12/privatim-Cloud-Papier_v2_1_20191217.pdf.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass die Schaffung eines geeigneten gesetzlichen Rahmens für die Nutzung von *Cloud-Lösungen* einem Ziel des «Massnahmenkatalogs zur Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012–2020» (Stossrichtung S2: Anpassung der rechtlichen Grundlagen) entspricht¹. Im Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme für die Legislaturperiode 2017–2021, der die strategischen Ausrichtungen des Regierungsprogramms im Bereich der Digitalisierung und der Informationssysteme angibt und vervollständigt, wird die Schaffung der Cloud für den Betrieb des Staates vorgesehen. Mit den beantragten Bestimmungen verwirklicht der Kanton Freiburg also ein Ziel, das vom Bund und von der Konferenz der Kantonsregierungen für den betreffenden Zeitraum festgelegt wurde.

2.2. Systematische Verwendung der AHV-Nummer sowie der UID- und der BUR-Nummer im kantonalen Bezugssystem

Am 24. Juni 2019 erliess der Staatsrat gestützt auf Artikel 21 E-GovSchG eine Experimentalverordnung über das kantonale Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (Pilotprojekte) (SGF 17.45). Mit dieser Verordnung sollen die Artikel 13 Abs. 1 Bst. b, 15 und 16 E-GovSchG umgesetzt werden; in diesen Artikeln wird die Schaffung einer Informatikplattform, mit der ein zentrales Datenbezugssystem verwaltet wird, vorgesehen. Sie wird nach der Pilotphase durch ein Gesetz im formellen Sinn ersetzt.

Als der Staatsrat 2016 den Entwurf des E-GovSchG beantragte, hat er darauf verzichtet, systematisch die AHV-Nr. als persönliche User-ID zu verwenden und zog es stattdessen vor, eine kantonale Identifikationsnummer zu schaffen. Die bis jetzt durchgeführten Experimente zeigten jedoch den Bedarf, neben der kantonalen Identifikationsnummer die AHV-Nr. bearbeiten zu können. Einerseits kann mit der AHV-Nr. namentlich die Mehrheit der Schlichtungsprobleme im Zusammenhang mit der Identifizierung der Personen oder infolge von fehlenden oder uneinheitlichen Informationen gelöst werden. Andererseits ist sie auch wesentlich für gewisse Formen des Datenaustauschs mit anderen Behörden, namentlich, wenn sie sich ausserhalb des Kantons Freiburg befinden.

In Anwendung von Artikel 50e Abs. 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10), dürfen kantonale Organe ausserhalb der Sozialversicherung nur dann systematisch die AHV-Nr. verwenden, wenn vom Grossen Rat eine entsprechende gesetzliche Grundlage verabschiedet wird; darin

werden das Organ, das ermächtigt wird, systematisch die AHV-Nr. zu bearbeiten, und der Zweck des Bearbeitens angegeben. Ein Entwurf zur Änderung dieser Regelung wird aber derzeit auf Bundesebene geprüft; das Ziel besteht darin, dass die verschiedenen Organe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden allgemein ermächtigt werden, systematisch die AHV-Nr. zu verwenden, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Wenn dieser Gesetzesentwurf angenommen würde, wäre eine spezifische gesetzliche Grundlage nicht mehr nötig, aber besondere Sicherheitsmassnahmen müssten getroffen werden².

Mit der beantragten Regelung entspricht der Entwurf den derzeit geltenden Bestimmungen und nimmt den Erlass künftiger gesetzlicher Grundlagen, die zurzeit geprüft werden, vorweg. Gemäss den Artikeln 15–15b und 17b des Entwurfs ist die Behörde, die mit dem kantonalen Bezugssystem beauftragt ist, ermächtigt, systematisch die AHV-Nr. zu verwenden, um die verzeichneten Personen sicher und eindeutig zu identifizieren. Jegliche andere Verwendung bleibt hingegen untersagt. Es ist insbesondere nicht erlaubt, sie als Mittel zur Zuordnung von Daten, mit der gewisse persönliche Eigenschaften der Bürgerinnen und Bürger beurteilt oder Nachforschungen namentlich zur Identifizierung von Personen in regelwidriger Situation angestellt werden können, zu verwenden. Für eine solche Verwendung der AHV-Nr. und des kantonalen Bezugssystems müsste der Grosse Rat obligatorisch ein Spezialgesetz erlassen.

Unter dem Sicherheitsaspekt wird in Artikel 15b gesagt, dass für die systematische Verwendung der AHV-Nr. organisatorische und technische Massnahmen getroffen werden müssen, damit jeglichem Missbrauch vorgebeugt wird. Anders als im Vorentwurf wird im Entwurf darauf verzichtet, die Pflicht, die AHV-Nr. in einer anderen Datenbank als den Datenbanken der übrigen Daten aufzubewahren, festzuhalten. In der Vernehmlassung wurden Stimmen laut, die sich beklagten, dass diese Massnahme unangemessen, unverhältnismässig und mühsam sei. Stattdessen richtet sich der Entwurf mit einem Verweis nach den geplanten Sicherheitsvorschriften im Entwurf des Bundesrates zur Änderung des AHVG (s. die Artikel 153d und 153e des Entwurfs des Bundesrats).

Neben den Bestimmungen zur AHV-Nr. werden in den Artikeln 16–16b des Entwurfs ähnliche Vorschriften eingeführt, um die systematische Verwendung der UID- und der BUR-Nummer, die bei den juristischen Personen das Gegenstück zur AHV-Nr. bilden, zu bewilligen.

2.3. Übrige Änderungen

Im Entwurf wird das E-GovSchG auch in einigen Punkten angepasst, wobei die Lehren aus der ersten Fassung gezogen und einige Änderungen, die seit seinem Erlass eingetreten sind, berücksichtigt werden.

¹ Egovernment Schweiz, *Massnahmenkatalog zur Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012–2020*, 25. Oktober 2012 (<https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-schweiz-2008–2015/cloud-computing-schweiz/>).

² S. BBl 2019 7397 (Gesetzesentwurf) und BBl 2019 7359 (Botschaft).

- > Die Frage der Anwendung des Gesetzes auf die Gemeinden wird geklärt, dadurch können diese unter den gleichen Voraussetzungen wie die kantonalen Organe die Auslagerung zuhilfenehmen (Art. 1a).
- > Die Anforderung der freien und aufgeklärten Einwilligung der betroffenen Person, damit der virtuelle Schalter die nötigen Personendaten für das Erbringen der Leistung oder der gewünschten Dienstleistung beschaffen und der Dienststelle, die zuständig ist, das Gesuch zu behandeln, übermitteln darf, wird eingeführt (Art. 3a).
- > Auch der Grundsatz des standardmässigen Datenschutzes (*privacy by default*) beim Betrieb des virtuellen Schalters wird eingeführt, wobei die Möglichkeit für die Benutzerinnen und Benutzer, einem erweiterten Bearbeiten ihrer Daten zuzustimmen, vorbehalten bleibt (Art. 9a).
- > Der Staatsrat darf interkantonalen Fachorganisationen im Bereich des E-Government, die eine Verbindung zum virtuellen Schalter haben, beitreten; damit wird die Mitwirkung des Kantons Freiburg beim Verein iGovPortal.ch formalisiert (Art. 9b).
- > Die Frage der Verwendung eines elektronischen Identifizierungsmittels (EIM), um sicher und gesichert auf die verschiedenen Plattformen, die von den Gemeinwesen verwendet werden, zuzugreifen und dort Geschäfte abzuschliessen, wird geregelt (Art. 20a).
- > Die Struktur des E-GovSchG wird teilweise neugestaltet, damit es künftig seine Rolle als allgemeines und Querschnittsgesetz im Bereich des E-Government spielen kann; es heisst neu E-Government-Gesetz (E-GovG). Diese Umstrukturierungsarbeiten werden aber in einem zweiten Schritt vollständig abgeschlossen, wenn das Amt, das für die Veröffentlichungen zuständig ist, den Text ganz überarbeitet hat.

3. Ablauf der Arbeiten

Im Herbst 2019 bildete die Staatskanzlei mit Unterstützung der Finanzdirektion (FIND) eine Arbeitsgruppe zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung. Ihr gehörten eine Vertreterin der FIND, die Datenschutzbeauftragte und Vertreter des Amtes für Gesetzgebung an.

Im Dezember 2019 schickte der Staatsrat gleichzeitig zwei Vorentwürfe, die eng miteinander verbunden waren, in die Vernehmlassung: den Vorentwurf der Totalrevision des Gesetzes über den Datenschutz und den Vorentwurf zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an gewisse Aspekte der Digitalisierung. Die Zeit der Vernehmlassung für den zweiten Entwurf war hingegen kürzer, denn es brauchte schnell Änderungen der geltenden Gesetzgebung über die Auslagerung und die Arbeiten zur Schaffung des kantonalen Bezugssystems. Er war vom 3. Dezember 2019 bis 31. Januar 2020 in der Vernehmlassung.

Der Vorentwurf wurde im Allgemeinen gut aufgenommen. Fast alle Vernehmlassungsteilnehmer unterstützen die beantragten Änderungen und sind der Meinung, dass sie einem wirklichen Bedürfnis entsprechen. Dennoch haben einige Teilnehmer ihre Sorgen darüber geäussert, dass die Datensicherheit auch wirklich gewährleistet ist und keine Gefahr besteht, dass die AHV-Nr. missbräuchlich verwendet wird. Sie haben in diesem Sinn manchmal gefordert, dass zusätzliche Vorschriften angefügt werden, um das Sicherheitsniveau zu erhöhen. Nur die ÖDSB lehnt den Entwurf insgesamt ab, aber eher aus formalen als aus materiellen Gründen (s. § 6 unten).

Unter den geäusserten Vorwürfen befanden sich einige Stimmen, welche die Aufbewahrung der AHV-Nr. in einer separaten, von den anderen Daten getrennten Datenbank kritisierten; sie fanden dieses Vorgehen unangemessen und unverhältnismässig. Andere haben auf eine Verwechslungsgefahr zwischen einigen verwendeten Begriffen (namentlich: «Bearbeiten», «Hosting», «Auslagerung») hingewiesen und die Verwendung einer klareren und einheitlicheren Terminologie verlangt.

Bei den Schlussarbeiten am Text wurden die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung weitgehend berücksichtigt. Einerseits wurden die Bestimmungen über die Datensicherheit und den Datenschutz bei einer Auslagerung ergänzt und verbessert und gleichzeitig systematischer ins E-GovSchG und ins DSchG eingefügt. Andererseits wird im Entwurf darauf verzichtet, vorzuschreiben, dass die AHV-Nr. in einer von den anderen Daten getrennten Datenbank aufbewahrt werden muss. Die Sicherheitsmassnahmen, die getroffen werden müssen, entsprechen denjenigen, die im Entwurf des Bundesrats vorgesehen sind, ohne dass sie darüber hinaus gehen. Schliesslich wurden Anstrengungen unternommen, um die verwendete Terminologie zu vereinheitlichen und systematischer zu gestalten. Die eingeführten Definitionen wurden zu diesem Zweck genauer formuliert und mit dem Hinzufügen neuer Definitionen ergänzt, so dass das Verhältnis zwischen Bearbeiten, Hosting, Auslagerung, Verantwortlicher der Datensammlung und Auftragsbearbeiter besser verstanden werden kann.

4. Folgen des Entwurfs

4.1. Finanzielle und personelle Folgen

Die finanziellen Folgen des Entwurfs rühren hauptsächlich vom Bedürfnis her, ein sicheres und gesichertes Elektronisches Identifizierungsmittel (EIM) zu verwenden. Um die Entwicklung des E-Government auf Kantonsebene zu fördern, will der Staatsrat, dass die Benutzung des virtuellen Schalters und weiterer Plattformen, die angeboten werden, vollkommen gratis ist. Das hat zur Folge, dass der Kanton die Kosten im Zusammenhang mit den Mitteln für den

Zugriff auf diese Dienstleistungen und für den Abschluss von Geschäften über diese Dienstleistungen übernimmt.

Um das höchstmögliche Sicherheitsniveau sicherstellen zu können, erachtet es der Staatsrat als wesentlich, dass eine Lösung, die sich auf dem Markt befindet und über eine Zertifizierung im Sinne des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR 816.1) und, wenn es angenommen wird, des künftigen Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste (BGEID) verfügt, angeschafft wird. Aufgrund einer Kostenschätzung belaufen sich die Ausgaben im Zusammenhang mit der Einführung eines EIM auf Kantonsebene auf 2,5 Mio. Franken über einen Zeitraum von fünf Jahren. In diesem Betrag sind die Kosten für die Verwendung des EIM eingeschlossen, und die Zahl der Benutzerinnen und Benutzer und der geplanten Geschäfte werden berücksichtigt; hingegen schliesst dieser Betrag die Einrichtung und den Betrieb der Registrierung des EIM, mit denen bereits bestehende Behörden beauftragt werden, nicht ein.

Im Übrigen beschränkt sich der Entwurf darauf, gewisse Elemente zum virtuellen Schalter und zum kantonalen Bezugssystem zu präzisieren und zu ergänzen und einen gesetzlichen Rahmen für die Auslagerung von Daten und Informatiktools festzulegen. Daher hat er keine direkten neuen Ausgaben und keinen neuen Personalbedarf zur Folge. Die Ausgaben, welche die Folge der Auslagerung von Daten oder von Informatikanwendungen sind, hängen von den künftigen Projekten ab, die in diesem Bereich von den zuständigen Organen beschlossen werden.

Trotz allem kann darauf hingewiesen werden, dass sich unabhängig von diesem Entwurf ein Bedarf der FIND oder des ITA an einer spezialisierten Juristin oder einem spezialisierten Juristen im Recht der neuen Technologien immer mehr bemerkbar macht. Zurzeit überträgt der Staat einige Aufträge in diesem Bereich an externe Personen. Auf finanzieller Ebene würde es nicht unbedingt mehr kosten, wenn man eine Person hätte, welche diese Fragen intern behandelt. Das Problem wird später im Rahmen der Zuteilung der neuen Stellen beim Staat ohnehin erneut diskutiert.

4.2. Folgen für das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden

Im Rahmen der Arbeiten im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Gemeinwesen sind die Folgen für das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden naturgemäss schwer vorherzusagen. Die Digitalisierung ist eine unumgängliche Etappe in der Entwicklung sowohl der Staatsverwaltung als auch der Gemeindeverwaltungen. Mit den beantragten Änderungen können die Gemeinden im selben Mass Auslagerungen machen, wie das auch für die kantonalen Organe geplant ist. Bei den Arbeiten zur Schaffung des kantonalen Bezugssystems wird alles unternommen, um die Gemeinden nach und nach und auf der Grundlage von Vereinbarungen

mit ihnen miteinzubeziehen. Im Entwurf wird dem Staat ausserdem die Möglichkeit gegeben, bei der Identifizierung der Inhaberinnen und Inhaber von EIM mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten und Registrierungsbehörde zu werden. Das wird Gegenstand späterer Diskussionen sein. Schliesslich werden sich die konkreten Folgen für das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden je nach Fortschritt der Projekte, die durchgeführt werden und an denen die Gemeinden mitmachen wollen, langsam abzeichnen. Etwas ist aber sicher: Eine wirksame Digitalisierung der öffentlichen Leistungen im Kanton Freiburg setzt eine verstärkte Zusammenarbeit von Gemeinden und Staat voraus. Die Diskussionen haben begonnen und müssen noch konkreter werden.

5. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Im Entwurf werden Fragen der Organisation und des Datenschutzes behandelt, für die grundsätzlich kantonales Recht gilt. In diesen Bereichen müssen insbesondere Artikel 12 Abs. 2 KV, in dem das Recht auf den Schutz der Personendaten garantiert wird, und auch Artikel 54 KV, in dem die Frage der gesetzlich vorgesehenen Delegation öffentlicher Aufgaben an Dritte behandelt wird, berücksichtigt werden. Im Entwurf wird eine Reihe von Massnahmen vorgesehen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die beiden Bestimmungen eingehalten werden.

Im Entwurf wird auch die Frage der systematischen Verwendung der AHV-Nummer im Rahmen des kantonalen Bezugssystems behandelt. Die Voraussetzungen für eine solche Verwendung ausserhalb des Sozialversicherungsbereichs durch die Kantone werden bis jetzt in Artikel 50e Abs. 3 AHVG festgehalten. Die Bestimmungen des Entwurfs entsprechen den Anforderungen des Bundesrechts. Sie nehmen ausserdem das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen in diesem Bereich, die derzeit auf Bundesebene diskutiert werden, vorweg.

6. Stellungnahme der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB)

Während der Vorbereitungsarbeiten gab die ÖDSB an, dass sie dagegen sei, dass die Bestimmungen über die Auslagerung von Personendaten vorzeitig in Kraft gesetzt werden, ohne dass sie deren Inhalt ablehnte. Sie ist der Meinung, dass es nicht angebracht sei, das DSchG «tranchenweise» zu revidieren, denn der Entwurf der Totalrevision bilde eine Einheit und deshalb gebe es keinen Grund, bestimmte in ihm enthaltene Bestimmungen vorzeitig in Kraft treten zu lassen. Sie hat diesen Standpunkt in der Vernehmlassung wiederholt.

Bei der systematischen Verwendung der AHV-Nr. im Rahmen des kantonalen Bezugssystems hat die ÖDSB nie einen Hehl daraus gemacht, dass sie dieser Verwendung gegenüber

skeptisch gegenüber stehe, auch wenn die Möglichkeiten einer solchen Verwendung bei einer Revision des Bundesrechts ausgeweitet würden. In der Vernehmlassung hat die ÖDSB ihren Standpunkt zu diesem Thema beibehalten. Sie hat aber angefügt, dass sie der Meinung sei, dass die AHV-Nr. unbedingt in einer von den anderen bearbeiteten Daten getrennten Datenbank gespeichert werden sollte, wenn die systematische Verwendung der AHV-Nr. entgegen ihrer Auffassung beibehalten werde.

Wie bereits erwähnt hat der Bundesrat am 30. Oktober 2019 einen Entwurf zur Änderung des AHVG im Sinne der systematischen Verwendung der AHV-Nr. verabschiedet. Laut diesem Entwurf können die Kantone und die Gemeinden die AHV-Nummer systematisch verwenden, ohne dass sie dazu eine besondere gesetzliche Grundlage erlassen müssen. Selbst wenn diese Bestimmungen nicht erlassen werden sollten, könnte das kantonale Bezugssystem wahrscheinlich ohnehin in einem bis zwei Jahren die AHV-Nr. systematisch bearbeiten. Mit einer solchen Frist würden die Arbeiten zur Schaffung des kantonalen Bezugssystems aber beträchtlich verzögert, was eine nicht vernachlässigbare Auswirkung auf den Betrieb der Verwaltung und auf die Kosten hätte.

7. Anpassungen des E-GovSchG – Kommentare

7.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1a (neu) – Gültigkeit für die Gemeinden

Auf Verlangen des Freiburger Gemeindeverbands wurde eine Bestimmung eingeführt, um die Gültigkeit der Bestimmungen des E-GovSchG für die Gemeinden zu klären. In der beantragten Bestimmung gibt es aber nicht unbedingt eine materielle Änderung. Ausser dem Fall der Auslagerung wird nur übernommen, was bereits im derzeitigen Artikel 5 Abs. 1 E-GovSchG vorgesehen ist. Dass diese Bestimmung an den Anfang des Erlasses verschoben wurde, dürfte aber das allgemeine Verständnis für die Gemeinden vereinfachen.

Im Entwurf wird somit die Grundidee, gemäss der die Mitwirkung der Gemeinden möglichst auf freiwilliger und kollaborativer Basis stattfinden sollte, beibehalten. Dank dieser Arbeitsweise können diese sich den Arbeiten der Kantonsverwaltung nach einem Rhythmus, der ihren Bedürfnissen und ihren Ressourcen angemessen ist, anschliessen. Das Hauptinstrument dieser Mitarbeit ist deshalb viel mehr eine Vereinbarung zwischen dem Staat und jeder Gemeinde als der Erlass von festen Vorschriften im Gesetz.

Art. 2 Bst. f, g und h (neu) – Terminologie

- > «E-Government» (Bst. f): Die Definition des «E-Government» entspricht in kurzer Form denjenigen in der schweizerischen¹ und in der freiburgischen² E-Government-Strategie. Sie dient dazu hervorzuheben, dass das E-Government nicht nur die Lieferung von Leistungen für die Bevölkerung in elektronischer Form betrifft (*Front Office*), sondern auch die Veränderungen bei der Organisation und beim internen Betrieb des Staates umfasst (*Back Office*).
- > «Auslagerung» (Bst. g): Mit der Definition sollen alle Dienstleistungsmodelle, die online über ein Computernetzwerk (*Cloud oder Cloud-Computing*) zugänglich sind, abgedeckt werden. «Diese Modelle gehen vom einfachen Hosting bis zur Nutzung von Systemen und Informatiklösungen online (*Infrastructure-as-a-Service/IaaS, Platform-as-a-Service/PaaS, Software-as-a-Service/SaaS*)». All diesen Modellen ist gemeinsam, dass der ausgelagerte Gegenstand nicht mehr lokal beim verantwortlichen Organ, sondern bei einem Auftragsbearbeiter bearbeitet wird.
- > «Auftragsbearbeiter» (Bst. h): Die Definition schliesst alle Personen und Organisationen, die für eine Behörde Daten bearbeiten und Informatiktools verwalten, ein; dazu gehören auch, aber nicht nur, die *Cloud*-Dienstleister. Innerhalb desselben Gemeinwesens wird die Übertragung des Bearbeitens von Daten und der Verwaltung von Informatiktools an eine zentrale Dienststelle, wie das beispielsweise für das ITA gilt, aber nicht als Auftragsbearbeitung betrachtet.

7.2. Virtueller Schalter

Art. 3a (neu) – Bearbeiten von Personendaten

Absatz 1 – Insofern als die Spezialgesetze, in denen das Bearbeiten von Personendaten bewilligt wird, nur für die Organe des Staates, auf die sie verweisen, gelten, kann sich der E-Government-Schalter nicht darauf berufen, um die nötigen Daten zur Erbringung der Leistung oder der gewünschten Dienstleistung zu bearbeiten. Deshalb wird die Person ersucht, ihre Einwilligung zu geben, damit der E-Government-Schalter bei ihr die nötigen Daten für das Bearbeiten ihres Gesuchs beschaffen und sie dem dafür zuständigen Organ bekanntgeben kann.

In der Bestimmung werden die Voraussetzungen für die Gültigkeit der Einwilligung, die insbesondere frei und aufgeklärt erfolgen muss, angegeben. In diesen Voraussetzungen

¹ E-Government Strategie Schweiz vom 1. Mai 2017, S. 2 (das Dokument kann unter dem folgenden Link heruntergeladen werden: <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-strategie/>).

² E-Government-Strategie des Staates Freiburg vom 2. Dezember 2014, S. 4 (das Dokument kann unter dem folgenden Link heruntergeladen werden: https://www.fr.ch/sites/default/files/contents/cha/_www/files/pdf70/de_DIV_strategie_cyberadministration_web.pdf).

ist die spezifische und eindeutige Natur der Zustimmung, die deswegen in der Gesetzesbestimmung nicht ausdrücklich erwähnt werden muss, eingeschlossen.

Beim E-Government-Schalter bedeutet die Voraussetzung der freien Einwilligung, dass der Person, die ein gewisses Bearbeiten von Daten ablehnt, kein anderer Nachteil entstehen darf, als dass sie zum physischen Schalter gehen oder ihr Gesuch per Post einreichen muss. Dennoch bleiben die Fälle, in denen die Durchführung gewisser Verfahren in elektronischer Form gesetzlich vorgeschrieben wird, vorbehalten; das gilt heute beispielsweise für die Baubewilligungsgesuche, die mit der Anwendung FRIAC behandelt werden (s. Art. 135a des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 [RPBG; SGF 710.1]).

Die aufgeklärte Einwilligung ist grundsätzlich gegeben, wenn die Person über die Organe des Staates und allfällige dritte Dienstanbieter, die an der Erbringung der Leistung oder der gewünschten Dienstleistung mitwirken, die Daten, die in diesem Rahmen bekanntgegeben werden, und den Zweck des Bearbeitens informiert wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass die Einwilligung nicht für irgendwelche Daten gelten kann. Gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip und dem Grundsatz der Zweckbindung müssen die Daten, die dank der Einwilligung beschafft werden, notwendigerweise auf die unbedingt nötigen Daten für das Erbringen der gewünschten Leistung beschränkt werden.

Absatz 2 – In der Bestimmung wird angegeben, dass die Einwilligung widerrufen werden kann und die Person so die Kontrolle über die Verwendung ihrer Daten behält.

Absatz 3 – Gemäss den Anforderungen des Datenschutzrechts muss das Organ, das aufgrund der Einwilligung der Person Daten bearbeitet, bei einer Kontrolle in der Lage sein, zu beweisen, dass diese tatsächlich ihre Einwilligung gegeben hat. Diese Anforderung hat zur Folge, dass bei der Verwaltung ein Modul zum Management der Einwilligung geschaffen werden muss. In Artikel 21a Abs. 2 des Entwurfs wird vorgesehen, dass dieses neue Tool in einer Frist von 3 Jahren nach dem Erlass dieser Änderung betriebsbereit sein muss.

Absatz 4 – Im Rahmen des Erbringens der Dienstleistung in elektronischer Form beschränkt sich der virtuelle Schalter darauf, die Rolle der Verbindung zwischen Bevölkerung und zuständigen Organen des Staates sicherzustellen. Deshalb besteht im Prinzip kein Grund dafür, die Daten länger aufzubewahren, als es für die Behandlung des Gesuchs nötig ist. Die Frage, wie lange die Daten vom virtuellen Schalter aufbewahrt werden müssen, wird derzeit in Artikel 8 der Verordnung vom 15. Mai 2017 über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchV; SGF 17.41) geregelt. Der Staatsrat kann auch ermöglichen, dass Leistungen, die quer über verschiedene Verwaltungseinheiten hinweg erbracht werden und an

die höhere Aufbewahrungsanforderungen gestellt werden, angeboten werden können.

Art. 4 Abs. 1 – Kosten und Gebühren

Mit der Änderung soll bestätigt werden, dass der Zugriff zum E-Government-Schalter unabhängig vom dabei gewählten Zugangskanal gratis ist. Diese Kostenlosigkeit schliesst auch die Benützung des EIM ein, das vom Staat Freiburg gewählt wurde, damit sich Benützerinnen und Benützer auf den elektronischen Plattformen einloggen können (s. Art. 20a).

Art. 5 Abs. 1 und 2 – Gemeinden

Der Inhalt des ehemaligen Absatzes 1 wurde ohne Änderung in den neuen Artikel 1a versetzt, denn er betrifft den virtuellen Schalter nicht. Der neue Text übernimmt lediglich den Inhalt des ehemaligen Absatzes 2, ohne ihn materiell zu ändern.

Art. 9a (neu) – Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen und Zustimmung

Absatz 1 – In dieser Bestimmung wird der Grundsatz des Datenschutzes durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen beim Betrieb des E-Government-Schalters eingeführt. Gemäss diesem Grundsatz, der künftig ein Stützpfeiler des Datenschutzrechts wird, muss die technische Architektur des E-Government-Schalters und der Anwendungen, die er unterstützt, so voreingestellt werden, dass nur die Personendaten, die es für jeden besonderen Zweck braucht, bearbeitet werden.

Absatz 2 – Gemäss dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung muss die betroffene Person die Kontrolle über die sie betreffenden Daten möglichst behalten und imstande sein, über die möglichen Verwendungen dieser Daten zu entscheiden. Das schliesst insbesondere das Recht für sie ein, dass sie einem erweiterten Bearbeiten ihrer Daten zustimmen kann, wenn sie darin einen besonderen Vorteil sieht. Sie kann in diesem Sinne der Verwendung von *Cookies* zur Verbesserung der Leistungen und des Betriebs des virtuellen Schalters zustimmen, an einer Online-Umfrage teilnehmen oder sich für einen *Newsletter* anmelden, um regelmässig Informationen zu einem Thema, das sie interessiert, zu erhalten. Mit dieser Bestimmung wird dieser Art des Bearbeitens von Daten, die nicht auf einer besonderen gesetzlichen Grundlage beruht, eine rechtliche Grundlage gegeben.

Ausserdem können dank dem Voranschreiten des E-Government und der damit verbundenen Projekte die Bürgerin und der Bürger in immer mehr Bereichen freiwillig und aufgeklärt über Schnittstellen, die extra für das Erbringen von Leistungen am virtuellen Schalter und für weitere, besonders angebotene Dienstleistungen geschaffen wurden, ihre Einwilligung geben. So ist es vorstellbar, dass die verschiedenen

anerkannten Rechte der Personen, die von der Gesetzgebung über den Datenschutz betroffen sind, künftig direkt vom virtuellen Schalter aus ausgeübt werden können.

Art. 9b (neu) – Mitwirken in interkantonalen Organisationen

Anders als die Verwaltungen in den Ländern, die zentralistisch funktionieren, ist die Schweiz ein Bundesstaat, der 27 Verwaltungen kennt (der Bund und die 26 Kantone). Das bedeutet oft, dass ein und dieselbe Lösung intern 27 Mal entwickelt wird und die Produktionskosten schweizweit deshalb mit demselben Faktor multipliziert werden.

Um die Produktionskosten von Lösungen zu vermindern und auch die Erfahrungen der anderen Kantone zu teilen und von ihnen zu profitieren, hat der Kanton Freiburg Partnerschaften im Bereich des E-Government entwickelt. Er hat 2017 mit dem Kanton Jura insbesondere den interkantonalen Verein iGovPortal.ch gegründet. Dieser Verein, dem sich der Kanton Solothurn angeschlossen hat und zu dem im Sommer 2020 der Kanton St. Gallen stossen wird, stellt seinen Mitgliedern den Quellcode, den Objektcode und die technische Dokumentation zur vollständigen Schaffung eines E-Government-Schalters mit einem umfangreichen Leistungskatalog zur Verfügung. Als Gegenleistung wird jedes Mitglied eingeladen, die Verbesserungen und neuen Anwendungen, die es von der Grundlösung aus selber entwickelt, und die für die übrigen Mitglieder von Interesse sind, zu teilen. Dank dem Verein iGovPortal.ch können so der Aufwand und die Entwicklungskosten, die jeder Kanton im Bereich des E-Government trägt, geteilt werden.

In dieser Bestimmung wird die rechtliche Grundlage für das Mitwirken des Kantons beim Verein iGovPortal.ch geschaffen und der Staatsrat ermächtigt, anderen Arten von Organisationen, die in der Entwicklung von Lösungen für das Erbringen von Leistungen in elektronischer Form tätig sind, beizutreten. Die Mitwirkung der Kantone in interkantonalen Organisationen wird in Artikel 48 der Bundesverfassung ausdrücklich begründet.

7.3. Kantonales Bezugssystem

Art. 15 Abs. 1 Bst. h1 (neu) – Bezugssystem der natürlichen Personen

Damit das kantonale Bezugssystem funktionieren kann, muss es in der Lage sein, die fachspezifischen Identifikatoren der verschiedenen Tätigkeitsbereiche des Staates, aber auch der Gemeinden und, soweit das Bundesrecht es bewilligt, des Bundes zu bearbeiten. Damit kann es den Link zu den übrigen Informationssystemen, die ihm Daten bekanntgeben, herstellen und so die aufgeführten Personen sicher und eindeutig identifizieren. Mit der beantragten Änderung wird die dafür notwendige rechtliche Grundlage geschaffen.

Art. 15a (neu) – Systematische Verwendung der AHV-Nummer – Grundsätze

Die Verwendung der AHV-Nr. ausserhalb des Geltungsbereichs der Sozialversicherungen durch die Kantone wird in Artikel 50e Abs. 3 AHVG geregelt. Gemäss dieser Bestimmung braucht es für die Verwendung der AHV-Nr. eine angemessene Grundlage in einem Gesetz, das vom Grossen Rat erlassen wird und in dem der Zweck der Verwendung und die zum Bearbeiten der AHV-Nr. ermächtigten Organe angegeben werden. Laut der beantragten Bestimmung ist das Organ, das für das kantonale Bezugssystem zuständig ist (s. Art. 17a) ermächtigt, systematisch die AHV-Nr. zu bearbeiten, um die aufgeführten Personen sicher und eindeutig zu identifizieren, Abweichungen und Ungereimtheiten, die bei den aufbewahrten Daten festgestellt wurden, zu korrigieren (falsche Rechtschreibung, ungenaue und veraltete Daten usw.) und automatisch die Änderungen, die bei einem Gemeinwesen gemeldet werden, auszuführen (namentlich Adress- oder Zivilstandsänderungen). Mit diesem Ziel soll ausserdem dem Grundsatz der Richtigkeit der Daten nach Artikel 7 DSchG entsprochen werden.

Art. 15b (neu) – Systematische Verwendung der AHV-Nummer – Sicherheitsmassnahmen

Das kantonale Bezugssystem wird auf den Informatikinfrastrukturen des Staates gehostet. Es wird nicht in die Cloud ausgelagert. Die systematische Verwendung der AHV-Nr. als persönliche User-ID ist nötig für den guten Betrieb des Staates, bildet aber dennoch ein Bearbeiten von Personendaten, bei dem den Bürgerinnen und Bürgern volle Sicherheit garantiert werden muss. Deshalb braucht es unbedingt technische und organisatorische Massnahmen, um die Verwendung zu kontrollieren.

Gemäss dem Vorentwurf war vorgesehen, dass die AHV-Nr. getrennt von den übrigen Personendaten in einer Datenbank aufbewahrt wird. So wäre es nicht möglich gewesen, direkt den Link zu einer bestimmten Person zu machen, wenn die AHV-Nr. bekannt ist. Die Schaffung dieser Sicherheitsmassnahme stiess aber im Vernehmlassungsverfahren auf starken Widerspruch. Der Vorwurf wurde geäussert, dass ihre Schaffung unnötig kompliziert sei und sie bei der Sicherheit keinen bedeutenden Gewinn bringe, denn allein die Tatsache, zwei getrennte Datenbanken zu haben, bildet für sich allein noch keine Sicherheitsgarantie, die Sicherheit muss vielmehr mit einem umfassenden Ansatz gewährleistet werden. Die Realisierung dieser Trennung stelle daher eine Quelle von zusätzlichen Kosten ohne zusätzliche Sicherheitsgarantie dar.

Die schliesslich gewählte Lösung besteht darin, mit einem Verweis im kantonalen Recht streng das Bundesrecht zu übernehmen. Falls das Bundesparlament die Änderung des AHVG zur systematischen Verwendung der AHV-Nr. annimmt, gelten die technischen und organisatorischen

Massnahmen gemäss den Artikeln 153d und 153e des Entwurfs zur genannten Änderung des AHVG automatisch.

Art. 16 Bst. e, 16a und 16b (neu) – Systematische Verwendung der UID- und der BUR-Nummer

Das Gegenstück zur AHV-Nr. in der Schweiz als persönliche User-ID für die juristischen Personen bilden die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) und die nichtsprechende Identifikationsnummer (BUR).

Die Verwendung dieser Identifikatoren wird in Artikel 10 Abs. 3 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG; SR 431.01)¹ und im Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG; SR 431.03) geregelt. Ihr Zweck besteht insbesondere darin, dass «Unternehmen eindeutig identifiziert werden sollen, damit Informationen in administrativen und statistischen Prozessen einfach und sicher ausgetauscht werden können» (Art. 1 UIDG).

In den Artikeln 16 Bst. e, 16a und 16b des Entwurfs wird eine Regelung, die sinngemäss derjenigen über die systematische Verwendung der AHV-Nr. entspricht, vorgesehen. Die konkreten Sicherheitsmassnahmen, die getroffen werden müssen, können aber gegenüber denjenigen, die für die AHV-Nr. gelten, vereinfacht werden, weil die Gefahr einer Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen, die sich aus der Nutzung dieser Informationen ergeben könnte, geringer ist.

Art. 17a (neu) – Für das kantonale Bezugssystem verantwortliches Organ

Der Staatsrat bezeichnet das für das kantonale Bezugssystem verantwortliche Organ. Im Moment ist dies die Kommission für die Governance der Referenzdaten, die administrativ der Staatskanzlei zugewiesen ist (s. Art. A1-1 der Verordnung über das kantonale Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen [Pilotprojekt]; SGF 17.45).

Als verantwortliches Organ für das kantonale Bezugssystem nimmt die Kommission die Funktion des Verantwortlichen der Datensammlung im Sinne des DSchG wahr. Sie ist auch ermächtigt, systematisch die AHV-Nr. zu verwenden.

7.4. Auslagerung

Art. 17b (neu) – Grundsätze bei der Auslagerung

Absatz 1 – Die Bestimmung bildet die gesetzliche Grundlage, dank der die Gemeinwesen das Bearbeiten ihrer Daten und die Verwaltung ihrer Informatiktools auslagern können.

Dazu gehören zahlreiche Anforderungen, die in den folgenden Artikeln beschrieben werden, damit ein höchstmögliches Sicherheitsniveau gewährleistet werden kann und um es dem Staat und den Gemeinden zu ermöglichen, so viel Kontrolle wie möglich über ihre Informationssysteme zu behalten.

Absatz 2 – In der Bestimmung werden zwei Vorbehalte zu den Möglichkeiten der Auslagerung eingeführt:

- > Wenn das Bearbeiten von Personendaten ausgelagert wird, so muss die Auslagerung den zusätzlichen Anforderungen gemäss DSchG genügen; das betrifft nicht nur die Bestimmungen von Artikel 12b DSchG, von denen weiter unten die Rede ist, sondern die ganze Datenschutzgesetzgebung (Bst. a).
- > Wenn die geplante Auslagerung zur Folge hat, dass das öffentliche Organ die Erfüllung einer Aufgabe, für die es laut Gesetz zuständig ist, delegiert, muss die Delegation unbedingt in einem Gesetz, das vom Grossen Rat verabschiedet wurde, vorgesehen sein, wie das in Artikel 54 KV vorgeschrieben wird (Bst. b).

Art. 17c (neu) – Wahren besonderer Geheimnisse

Laut dem Merkblatt der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (PRIVATIM) müssen zusätzliche Sicherheitsmassnahmen geschaffen werden, wenn Daten, die dem Berufsgeheimnis oder einem besonderen Geheimnis unterstehen, ausgelagert werden²:

- > Die Daten müssen verschlüsselt werden und die Schlüssel zur Entschlüsselung müssen grundsätzlich ausschliesslich dem öffentlichen Organ zur Verfügung gestellt werden. Die Schlüssel müssen gegen Verlust, Diebstahl und missbräuchliche Verwendung und Kenntnisnahme geschützt werden.
- > Wenn das nicht möglich ist, darf der Erbringer der Cloud-Dienstleistung die Schlüssel aufbewahren, wenn er sich vertraglich verpflichtet, sie nur mit dem ausdrücklichen Einverständnis des öffentlichen Organs zu verwenden. Es muss ein Zugriffsprotokoll geführt werden. Ausserdem muss der Erbringer der Cloud-Dienstleistung die Schlüssel vor Verlust, Diebstahl und missbräuchlicher Verwendung und Kenntnisnahme schützen. Er muss auch sicherstellen, dass die Daten während des Verschlüsselungsverfahrens nicht gefährdet sind.

In der geplanten Bestimmung werden diese Anforderungen auf Gesetzesebene in einer Sprache, die auf technologischer Ebene neutral ist, festgehalten.

¹ Die Bestimmung wird mit der Verordnung vom 30. Juni 1993 über das Betriebs- und Unternehmensregister (BURV; SR 431.903) ergänzt.

² s. www.privatim.ch > Publikationen > Leitfäden und Merkblätter (https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2019/12/privatim-Cloud-Papier_v2_1_20191217.pdf).

Art. 17d (neu) – Sicherheitsmassnahmen

Absatz 1 – Das öffentliche Organ, das eine Auslagerung macht, muss sich vergewissern, dass der Auftragsbearbeiter technische und organisatorische Massnahmen ergreift, damit die Aufbewahrung und das Bearbeiten seines Informationserbes sichergestellt werden. Welche Massnahmen konkret ergriffen werden müssen, hängt jedes Mal von der Art der ausgelagerten Daten oder Informatiktools, des Zwecks und der Vertraulichkeitsstufe ab. Die getroffenen Massnahmen müssen dem Stand der Technik entsprechen.

Absatz 2 – Wenn die Auslagerung Daten betrifft, die für den Betrieb eines Gemeinwesens unbedingt notwendig sind, muss das öffentliche Organ ein Dispositiv schaffen, mit dem die Fortführung der ausgelagerten Tätigkeiten bei einem Zwischenfall sichergestellt werden kann. Die Sammlungen der Freiburger Gesetzgebung beispielsweise, die mit einer Anwendung der Firma Sitrox verwaltet und auf deren Infrastruktur aufbewahrt werden, werden regelmässig auf Datenträger, die dem Staat gehören und mit denen sie wiederverwendet werden können, kopiert. Das Ziel dieser Massnahme besteht darin, sich vor der Gefahr eines Verlusts oder einer Verfälschung dieser Daten zu schützen. In Artikel 17d Abs. 2 wird aber nicht besonders vorgeschrieben, dass die ausgelagerten Daten systematisch kopiert werden müssen, sondern den zuständigen Behörden die Wahl der am ehesten angemessenen Massnahmen für jeden Einzelfall gelassen.

Art. 17e (neu) – Verantwortung

Absatz 1 – Die Grundregel bei der Auslagerung lautet, dass das Organ, welches das Bearbeiten seiner Daten auf Infrastrukturen eines Auftragsbearbeiters auslagert, voll verantwortlich für den Fortbestand, das Aufbewahren und das Bearbeiten der Daten bleibt. In der Bestimmung wird eine gewisse Zahl konkreter Punkte erwähnt, die unter dem Gesichtspunkt der Verantwortung berücksichtigt werden müssen, wenn Daten ausgelagert werden. Insbesondere muss ein Organ, das einem Auftragsbearbeiter Teile seiner Daten übergibt, diesen sorgfältig auswählen, ihm mit einem möglichst genauen Vertrag Anweisungen zu den Aufgaben, die er erfüllen muss, geben und überwachen, ob er die Elemente des Vertrags einhält. Es muss sich auch vergewissern, dass es die Daten und die Informatiktools, die es ausgelagert hat, jederzeit zurückholen kann. Verträge, bei denen diese Anforderungen allenfalls nicht vollständig eingehalten werden, müssen in einer Frist von höchstens 5 Jahren angepasst werden (s. Art. 21a Abs. 1 E-GovSchG).

Es sei hier als Beispiel eine *Checkliste* der verschiedenen Elemente, die ein Auslagerungsvertrag je nach Umständen enthalten sollte, angeführt:

- a) Gegenstand, Art und Zweck des Bearbeitens;
- b) Kategorie der bearbeiteten Daten und ihre Vertraulichkeitsstufe,
- c) Standort der Server, auf denen das Hosting der Daten und Anwendungen erfolgt;
- d) Massnahmen, die ergriffen werden, um die Sicherheit und die Vertraulichkeit der Daten zu gewährleisten;
- e) Personen oder Personenkategorien, die Zugriff auf die betroffenen Daten und Anwendungen haben;
- f) Kontrollrechte und -möglichkeiten der Behörde, die Daten und Anwendungen auslagert, namentlich die Möglichkeit, am Standort des Auftragsbearbeiters Audits durchzuführen;
- g) Verbot für den Auftragsbearbeiter, seinerseits das Bearbeiten von Daten weiter zu vergeben, ohne dass er die vorherige Zustimmung der verantwortlichen Behörde einholt und einen Auslagerungsvertrag, in dem dieselben Anforderungen wie diejenigen, die zwischen der verantwortlichen Behörde und dem Auftragsbearbeiter vereinbart wurden, festgehalten werden, unterzeichnet;
- h) Meldepflicht des Auftragsbearbeiters bei einem Zwischenfall sowie bei Verlust oder Diebstahl der Daten;
- i) Möglichkeiten, die betroffenen Daten und Anwendungen während der Laufzeit des Vertrags zurückzuerhalten;
- j) Verfahren, die im Fall der Vertragsauflösung eingehalten werden müssen; insbesondere die Rückgabe der Daten und Anwendungen sowie deren Vernichtung oder Deinstallation beim Auftragsbearbeiter;
- k) soweit möglich, Anwendbarkeit des Schweizer Rechts und Bezeichnung eines Gerichtsstands in der Schweiz im Streitfall.

Diese Elemente können sich aber mit der Zeit je nach Arten der Auslagerung weiter entwickeln.

Absatz 2 – Gewisse *Cloud*-Lösungen sind nicht auf ein Organ eines Gemeinwesens beschränkt, sondern können sich auf mehrere oder auf alle von ihnen erstrecken. Es ist dann offensichtlich, dass nicht jedes einzelne betroffene öffentliche Organ persönlich sicherstellen kann, dass der Auftragsbearbeiter seine Verpflichtungen einhält. In diesem Fall bezeichnet der Staatsrat ein hauptverantwortliches Organ, das auch Hauptansprechpartner des Auftragsbearbeiters ist.

Absatz 3 – Bei der Kantonsverwaltung werden die Schritte zur Auslagerung zentral beim ITA, das eng mit den betroffenen Organen zusammenarbeitet, zusammengefasst. Mit dieser Vorgehensweise kann eine zusammenhängende und möglichst einheitliche Praxis entwickelt werden. Bei einer Auslagerung sorgt das ITA zusammen mit dem öffentlichen

Organ dafür, dass die Regelung zur Auslagerung eingehalten wird, namentlich, dass der Auslagerungsvertrag die nötigen Klauseln zur Sicherheit enthält. In der Bestimmung wird aber der Fall der öffentlichen Organe, die ihre Informatik autonom verwalten, wie beispielsweise die Universität, das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt und das freiburger spital, vorbehalten. Diese Organe sind allein verantwortlich für die Auslagerung ihrer Daten und ihrer Informatiktools.

7.5. Elektronische Identifizierungsmittel

Art. 20a (neu) – Elektronische Identifizierungsmittel (EIM)

Ein EIM ist ein persönliches Identifizierungsmittel, mit dem eine Person sich authentifizieren kann, wenn sie einen Online-Dienst in Anspruch nehmen will. Ein EIM besteht aus materiellen und/oder immateriellen Elementen und bietet je nach seiner Form verschiedene Sicherheitsniveaus: eine persönliche User-ID (Name der Person) und ein Passwort, die allenfalls mit einem SMS, einer biometrischen User-ID oder einem USB-Stick ergänzt werden können.

Absatz 1 – Für den Zugriff auf Online-Leistungen, die von einem Gemeinwesen erbracht werden, muss grundsätzlich immer ein EIM benützt werden. Ausnahmen sind gestattet, damit gewisse Leistungen, bei denen keine Identifikation zur Sicherstellung der wirklichen Identität der Person erforderlich ist, angeboten werden können.

Absatz 2 – Nicht alle EIM können dasselbe Identifikationsniveau sicherstellen. Das Erbringen gewisser Leistungen setzt voraus, dass davor sichergestellt wird, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller wirklich die Person ist, die sie oder er zu sein behauptet. Deswegen muss das benützte EIM über ein starkes Identifikationsverfahren erfolgen, bei dem die betroffene Person sich zunächst physisch (oder über Videokonferenz) einer zertifizierten Person, die sie formal identifiziert, vorstellt. Diese Art EIM wird derzeit von privaten Leistungserbringern, die von einem vom Bund akkreditierten Unternehmen zertifiziert wurden, erbracht. Mit der Bestimmung kann der Staatsrat in den Fällen, in denen es nötig ist, die Benützung eines zertifizierten EIM vorschreiben. Das zertifizierte EIM, das auf Kantonsebene benützt wird, wird nach einem Ausschreibungsverfahren ausgewählt. Damit der Zugriff auf die E-Government-Leistungen kostenlos ist, werden die Kosten für die Benützung des EIM (*Login* und Abschluss von Geschäften) für die Bürgerinnen und Bürger, die das vom Staat gewählte EIM benützen, vom Staat übernommen.

Absatz 3 – Die Nutzerinnen und Nutzer eines zertifizierten EIM müssen sich formal identifizieren lassen, damit der Beweis ihrer Identität so sicher wie möglich erbracht werden kann. Im Projekt wird vorgesehen, dass der Staat dazu seine eigenen Registrierungsbehörden schaffen und/oder mit

den Gemeinden zusammenarbeiten kann. Konkret geht es darum, das Personal von gewissen Dienststellen des Kantons und der Partnergemeinden auszubilden, damit es die Nutzerinnen und Nutzer identifizieren kann. Dieses Verfahren ist für die Benutzerin oder den Benutzer jedes Mal gratis. Die Schaffung der Ausbildungen, um das Personal anzuleiten, wird vom Kanton sichergestellt.

7.6. Schlussbestimmungen

Art. 21a (neu) – Übergangsrecht

Diese Änderung bringt Veränderungen mit sich, die für die Organisation und die Arbeitsweise des Staats keineswegs bedeutungslos sind. Diese Veränderungen sind gerechtfertigt, weil sie vom Streben nach Fortschritt bei der Digitalisierung in einem sicheren Umfeld geleitet werden. Damit kann der Kanton Freiburg am meisten von den Informations- und Kommunikationstechnologien profitieren und gleichzeitig das höchstmögliche Sicherheitsniveau vom Gesichtspunkt sowohl des Staats als auch der Bürgerinnen und Bürger sicherstellen. Aufgrund der Bedeutung der beantragten Veränderungen braucht es aber eine Übergangsfrist, damit die betroffenen Organe sich an die neuen Anforderungen, die an sie gestellt werden, anpassen und die nötigen neuen Instrumente entwickeln können.

Schlussklausel

Die Änderungen, die mit dieser Revision angebracht werden, sind nicht nur unter dem materiellen, sondern auch unter dem formalen Gesichtspunkt bedeutend. Trotz den Anstrengungen, die mit dem Ziel gemacht wurden, dem Gesetz eine möglichst verständliche Struktur zu verleihen, ist es aufgrund des Umfangs der angebrachten Änderungen manchmal schwer lesbar. Nur mit einer Totalrevision des Erlasses kann dem Gesetz eine neue Gesamtstruktur gegeben werden. Eine solche Revision ginge jedoch über den Rahmen und das Ziel dieser Änderung hinaus. Stattdessen werden die Organe, die für die amtlichen Veröffentlichungen zuständig sind, in der Schlussklausel beauftragt, das alte E-GovSchG in ein neues totalrevidiertes Gesetz umzuwandeln, sobald es vom Grossen Rat angenommen wurde.

8. Anpassungen des DSchG – Kommentare

Art. 3 Abs. 1 Bst. d, e1 und i (neu) – Begriffe

- > «Bearbeiten» (Bst. d): Die Definition des Bearbeitens von Daten wird ergänzt, um neben den anderen Formen des Bearbeitens, die zur Information erwähnt werden, den Begriff Hosting darin zu integrieren.
- > «Auslagerung» (Bst. e¹): Die Definition wird vom E-GovSchG übernommen; sie wird an den besonderen Kontext des Schutzes der Personendaten angepasst.

- > «Auftragsbearbeiter» (Bst. i): Die Definition wird vom E-GovSchG übernommen; sie wird an den besonderen Kontext des Schutzes der Personendaten angepasst.

Art. 12b (neu) – Auslagerung

In der Bestimmung wird festgelegt, welche besonderen Vorschriften bei der Auslagerung von Personendaten an einen Auftragsbearbeiter eingehalten werden müssen.

Absatz 1 – Am Anfang der Bestimmung stehen zwei Verweise. Zuerst wird auf die allgemeinen Vorschriften des E-GovSchG über die Auslagerung verwiesen. Die Auslagerung von Personendaten ist eine qualifizierte Form der Auslagerung. Sie muss deshalb zunächst die allgemeinen Anforderungen nach den Artikeln 17b–17e E-GovSchG erfüllen, die unabhängig von Art und Inhalt für alle Formen der Auslagerung gelten. Dann wird auf die Vorschriften über die Auftragsbearbeitung (s. Art. 18 DSchG) verwiesen; die Auslagerung bildet eine besondere Kategorie der Auftragsbearbeitung.

Absatz 2: In der Bestimmung wird eine gewisse Zahl von besonderen Anforderungen, die typisch für das Datenschutzrecht sind, angefügt:

- > Vor jeder Auslagerung von Daten muss eine Untersuchung gemacht werden, um festzulegen, welche geeigneten Sicherheitsmassnahmen angesichts der Risiken, die das Bearbeiten der fraglichen Daten für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen mit sich bringt, getroffen werden müssen (*Bst. a*).
- > Wenn die Auslagerung besonders schützenswerte Personendaten im Sinn von Artikel 3 Abs. 1 Bst. c DSchG betrifft und sie eine konkrete Gefahr, dass die Rechte der betroffenen Personen verletzt werden, verursacht, müssen Sicherheitsmassnahmen getroffen werden, die denjenigen, die bei Auslagerung von Geheimnissen ergriffen werden müssen, entsprechen (*Bst. b*). Der Begriff der besonders schützenswerten Personendaten ist ein fester Begriff, der nicht berücksichtigt, ob ein wirkliches Risiko besteht. So fällt zum Beispiel die einfache Tatsache, dass jemand eine Brille trägt, schon in die Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten im Zusammenhang mit der Gesundheit. Für diese Art von Information braucht es aber keinen erhöhten Schutz. Im Entwurf wird deshalb vorgesehen, die Auslagerung von besonders schützenswerten Personendaten mit dem Vorhandensein eines konkreten Risikos, dass die Rechte der betroffenen Person verletzt werden, zu verknüpfen. Erst wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, müssen die strengsten Sicherheitsmassnahmen ergriffen werden. Damit man weiss, ob man es mit einem konkreten Verletzungsrisiko zu tun hat, werden verschiedene Kriterien, wie die Zahl der betroffenen besonders schützenswerten Personendaten, der Zweck des Bearbeitens oder der Hintergrund, vor dem die Auslagerung geschieht, berücksichtigt.

- > Wo sich die Orte des Bearbeitens befinden, ist ein wesentlicher Aspekt der Auslagerung, denn er bestimmt das Recht, das für das Bearbeiten der Daten gilt, und infolgedessen alle gesetzlichen Vorschriften, die der Auftragsbearbeiter einhalten muss. Im Entwurf wird in diesem Sinn vorgesehen, dass sich die Orte des Bearbeitens jederzeit auf Schweizer Gebiet oder auf dem Gebiet eines Staates, dessen Gesetzgebung ein gleichwertiges Datenschutzniveau garantiert, befinden müssen (*Bst. c*). Damit der Verantwortliche der Datensammlung weiss, ob ein Staat ein gleichwertiges Datenschutzniveau garantiert, sieht er in der Liste, die der EDÖB gemäss Artikel 6 Abs 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz führt, nach¹.
- > Bei einer Auslagerung von Personendaten ist der Auftragsbearbeiter der Pflicht, den Verantwortlichen der Datensammlung unverzüglich zu informieren, wenn er aufgrund eines ausländischen Gesetzes oder eines richterlichen Entscheids die Daten einer ausländischen Behörde bekanntgeben muss, unterworfen. Dieser Fall kann aufgrund eines Entscheids der Justiz, aber auch in Anwendung einer ausländischen Gesetzgebung eintreten. Insbesondere der *Cloud Act (Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act)*, der 2018 von den Vereinigten Staaten erlassen wurde, ermöglicht den amerikanischen Ordnungskräften, amerikanische Dienstleistungserbringer mit Befehl oder Vorladung, Daten, die auf ihren Servern gelagert werden, herauszugeben, ungeachtet dessen, ob diese sich in den Vereinigten Staaten oder in anderen Ländern, einschliesslich der Schweiz, befinden. Mit der Einführung der Informationspflicht können die Verantwortlichen der Datensammlungen in einer solchen Situation die nötigen Massnahmen ergreifen, namentlich sich allenfalls an die Justiz wenden, um die Bekanntgabe von Daten mit (super) provisorischen Massnahmen zu verhindern.
- > Der Auftragsbearbeiter darf seinerseits das Bearbeiten, mit dem er beauftragt wurde, nicht weitervergeben, ohne vorher den Verantwortlichen der Datensammlung zu informieren und dessen Einverständnis eingeholt zu haben. Da der Verantwortliche der Datensammlung die Verantwortung für die ganze Kette von Subunternehmen behält, muss er in der Lage sein, die Risiken im Zusammenhang mit jedem betroffenen Partner zu beurteilen.

¹ Diese Liste kann auf der folgenden Internet-Adresse eingesehen werden: www.edoeb.admin.ch > Datenschutz > Handel und Wirtschaft > Übermittlung ins Ausland > Staatenliste (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/handel-und-wirtschaft/uebermittlung-ins-ausland.html>). Es sei darauf hingewiesen, dass die Liste der Staaten, deren Gesetzgebung ein Schutzniveau, das demjenigen der Schweiz ebenbürtig ist, anbietet, mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über den Datenschutz direkt vom Bundesrat geführt wird (s. Art. 13 Abs. 1 DSG, der im Entwurf des Bundesgesetzes über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz eingeführt wird [S. BBl 2017 7193]).

Absatz 3 – Wie in Artikel 17b Abs. 2 Bst. b E-GovSchG behält diese Bestimmung den Fall, in dem die Auslagerung einer Delegation von Aufgaben an Dritte im Sinne von Artikel 54 KV gleichkommt, vor. In einem solchen Fall muss die geplante Auslagerung eine gesetzliche Grundlage, die vom Grossen Rat verabschiedet wurde, haben.

Art. 18 – Auftragsbearbeitung

Die Änderung ist terminologischer Natur. Der Begriff «Bearbeiten im Auftrag» wird durch «Auftragsbearbeitung» ersetzt. Substantiellere Änderungen dieser Bestimmung, deren Wirkung über die alleinige Auslagerung hinausgeht, können später im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision des DSchG eingeführt werden.

Loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): 17.1 | **17.4**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2019-CE-239 du Conseil d'Etat du 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 17.4 (Loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb), du 02.11.2016) est modifié comme il suit:

Titre de l'acte (*modifié*)

Loi sur la cyberadministration (LCyb)

Préambule (*modifié*)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les messages 2016-CE-41 et 2019-CE-239 du Conseil d'Etat des 30 août 2016 et 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 17.1 | **17.4**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2019-CE-239 des Staatsrats vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 17.4 (Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG), vom 02.11.2016) wird wie folgt geändert:

Erlasstitel (*geändert*)

E-Government-Gesetz (E-GovG)

Ingress (*geändert*)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaften 2016-CE-41 und 2019-CE-239 des Staatsrates vom 30. August 2016 und vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

Décète:

Art. 1a (nouveau)

Application aux communes

- ¹ Les communes (y compris les établissements communaux, les associations de communes et les agglomérations) participent aux solutions informatiques de la cyberadministration conformément aux dispositions de l'article 20.
- ² Leur sont en outre applicables les dispositions de la section 3a sur l'externalisation ainsi que, dans la mesure fixée par l'article 5, les dispositions de la section 1a sur le guichet virtuel.
- ³ L'implication de certaines communes dans la phase pilote de mise en œuvre et d'exploitation du référentiel cantonal est définie par le Conseil d'Etat.

Art. 2 al. 1

- ¹ Dans la présente loi, le terme ou l'expression:
- f) (nouveau) «cyberadministration» désigne l'utilisation des technologies de l'information et de la communication aussi bien dans le fonctionnement et l'organisation des collectivités publiques que dans leurs relations avec les tiers;
 - g) (nouveau) «externalisation» désigne une forme de sous-traitance impliquant la délocalisation du traitement de données ou de la gestion d'outils informatiques sur les infrastructures du sous-traitant;
 - h) (nouveau) «sous-traitant» désigne une personne privée ou un organe public relevant d'une autre collectivité qui traite des données ou gère des outils informatiques pour le compte d'une autorité administrative.

Intitulé de section après Art. 2 (nouveau)

^{1a} Guichet virtuel

beschliesst:

Art. 1a (neu)

Gültigkeit für die Gemeinden

- ¹ Die Gemeinden (einschliesslich der Gemeindeanstalten, der Gemeindeverbände und der Agglomerationen) beteiligen sich an den Informatiklösungen des E-Governments gemäss den Bestimmungen von Artikel 20.
- ² Für sie gelten ausserdem die Bestimmungen des Abschnitts 3a über die Auslagerung und, soweit in Artikel 5 festgehalten wird, die Bestimmungen von Abschnitt 1a über den virtuellen Schalter.
- ³ Die Mitwirkung einiger Gemeinden bei der Pilotphase der Schaffung und des Betriebs des kantonalen Bezugssystems wird vom Staatsrat festgelegt.

Art. 2 Abs. 1

- ¹ In diesem Gesetz bezeichnet der Begriff oder der Ausdruck:
- f) (neu) «E-Government» die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowohl beim Betrieb und bei der Organisation der Gemeinwesen als auch in ihren Beziehungen zu Dritten.
 - g) (neu) «Auslagerung» eine Form der Bearbeitung durch Auftragsbearbeiter, die zur Folge hat, dass das Bearbeiten von Daten oder die Verwaltung von Informatiktools auf die Infrastrukturen des Auftragsbearbeiters übertragen werden;
 - h) (neu) «Auftragsbearbeiter» eine Privatperson oder ein zu einem anderen Gemeinwesen gehörendes öffentliches Organ, die oder das für eine Verwaltungsbehörde Daten bearbeitet oder Informatiktools verwaltet.

Abschnittsüberschrift nach Art. 2 (neu)

^{1a} Virtueller Schalter

Art. 3a (nouveau)

Traitements de données personnelles

¹ Les traitements de données nécessaires en vue de la délivrance de la prestation ou du service demandé requièrent le consentement libre et éclairé de la personne concernée.

² Lorsque le consentement a été donné en vue d'une prestation périodique, la personne concernée a la possibilité de retirer son consentement en tout temps et sans motif.

³ La preuve du consentement donné est conservée et doit pouvoir être démontrée en tout temps.

⁴ Les données traitées par le guichet virtuel sont conservées pendant une durée limitée. Le Conseil d'Etat règle les détails.

Art. 4 al. 1 (modifié)

¹ L'utilisation du guichet virtuel est gratuite.

Art. 5 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ Sur la base de conventions de droit administratif passées avec l'Etat, les communes (y compris les établissements communaux, les associations de communes et les agglomérations) peuvent offrir leurs propres prestations par le biais du guichet virtuel.

² Les conventions définissent en particulier la participation des communes aux frais d'investissement et de fonctionnement du guichet virtuel.

Art. 9a (nouveau)

Protection des données par défaut et consentement

¹ Le guichet de cyberadministration et les applications qu'il supporte sont pré-réglés pour assurer par défaut que seules les données personnelles nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement sont traitées.

² La personne concernée peut consentir à un traitement élargi de ses données afin de bénéficier de services et/ou de prestations supplémentaires.

Art. 3a (neu)

Bearbeiten von Personendaten

¹ Das für die Ausführung der Leistung oder der gewünschten Dienstleistung nötige Bearbeiten der Daten erfordert die freie und aufgeklärte Einwilligung der betroffenen Person.

² Wenn das Einverständnis für eine wiederkehrende Leistung gegeben wurde, kann die betroffene Person ihr Einverständnis jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen.

³ Der Beweis für das Einverständnis wird aufbewahrt und muss jederzeit vorgezeigt werden können.

⁴ Die vom virtuellen Schalter behandelten Daten werden während eines begrenzten Zeitraums aufbewahrt. Der Staatsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 4 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Nutzung des virtuellen Schalters ist gratis.

Art. 5 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Auf der Grundlage von verwaltungsrechtlichen Verträgen mit dem Staat können die Gemeinden (einschliesslich der Gemeindeanstalten, der Gemeindeverbände und der Agglomerationen) ihre eigenen Leistungen über den virtuellen Schalter anbieten.

² In den Verträgen werden insbesondere die Beteiligung der Gemeinden an den Investitions- und Betriebskosten des virtuellen Schalters festgehalten.

Art. 9a (neu)

Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen und Zustimmung

¹ Der E-Government-Schalter und die Anwendungen, die er unterstützt, sind so voreingestellt, dass standardmässig sichergestellt wird, dass nur die Personendaten, die für die jeweiligen Bearbeitungszwecke nötig sind, bearbeitet werden.

² Wenn die betroffene Person es wünscht, kann sie einem erweiterten Bearbeiten ihrer Daten zustimmen, um Zugang zu zusätzlichen Dienstleistungen und Leistungen zu erhalten.

Art. 9b (nouveau)

Participation à des organisations intercantionales

¹ Le Conseil d'Etat peut décider de participer à une organisation intercantonale dans le but de partager des compétences et de développer des solutions communes relatives au guichet virtuel. Il peut lui déléguer des tâches dans ce domaine.

Intitulé de section après Art. 9b

² (abrogé)

Intitulé de section après Art. 12 (modifié)

³ Référentiel cantonal

Intitulé de section après section 3

3.1 (abrogé)

Art. 15 al. 1

¹ L'enregistrement des personnes physiques dans le référentiel cantonal contient en particulier les données suivantes:

h) (modifié) numéro AVS;

h¹) (nouveau) identificateurs sectoriels utilisés par les métiers;

Art. 15a (nouveau)

Utilisation systématique du numéro AVS – Principes

¹ En application de l'article 50e al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, l'utilisation systématique du numéro AVS dans le référentiel cantonal est autorisée dans les buts suivants:

- a) identifier de manière sûre et univoque les personnes physiques recensées;
- b) assurer un taux d'exactitude des données traitées le plus élevé possible;
- c) actualiser automatiquement les données d'une personne en cas de changement.

Art. 9b (neu)

Mitwirken in interkantonalen Organisationen

¹ Der Staatsrat kann beschliessen, an einer interkantonalen Organisation mitzuwirken, um Kompetenzen zu teilen und gemeinsam Lösungen für den virtuellen Schalter zu entwickeln. Er kann ihr Aufgaben in diesem Bereich delegieren.

Abschnittsüberschrift nach Art. 9b

² (aufgehoben)

Abschnittsüberschrift nach Art. 12 (geändert)

³ Kantonales Bezugssystem

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3

3.1 (aufgehoben)

Art. 15 Abs. 1

¹ Der Eintrag der natürlichen Personen im kantonalen Bezugssystem enthält insbesondere folgende Daten:

h) (geändert) AHV-Nummer

h¹) (neu) sektorielle Identifikatoren, die von den Fachbereichen verwendet werden;

Art. 15a (neu)

Systematische Verwendung der AHV-Nummer – Grundsätze

¹ In Anwendung von Artikel 50e Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über Alters- und Hinterlassenenversicherung wird die systematische Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem zu folgenden Zwecken bewilligt:

- a) sichere und eindeutige Identifizierung der verzeichneten natürlichen Personen;
- b) Gewährleistung einer höchstmöglichen Genauigkeit der bearbeiteten Daten;
- c) automatische Nachführung der Daten einer Person bei Änderungen.

² L'utilisation du numéro AVS à d'autres fins que celles qui sont décrites à l'alinéa 1 est prohibée. En particulier, il est interdit de faire usage du numéro AVS comme moyen d'apparier des données entre elles à des fins de profilage ou d'investigation. Les lois spéciales sont réservées.

³ Dans la mesure où une loi fédérale ou cantonale autorise d'autres organes publics ou des tiers à traiter cette donnée, le numéro AVS peut leur être communiqué par voie d'appel.

Art. 15b (nouveau)

Utilisation systématique du numéro AVS – Mesures de sécurité

¹ Le numéro AVS est protégé contre tout traitement non autorisé par des mesures organisationnelles et techniques appropriées, adaptées à l'évolution des technologies disponibles et conformes aux exigences du droit fédéral.

Art. 16 al. 1

¹ L'enregistrement d'une personne morale dans le référentiel cantonal comprend en particulier les données suivantes:

e) (*modifié*) numéro unique d'identification des entreprises (ci-après: numéro IDE) au sens de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE) et numéro d'enregistrement non significatif (ci-après: numéro REE) au sens de l'article 10 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique;

Art. 16a (nouveau)

Utilisation systématique des numéros IDE et REE – Principes

¹ Le numéro IDE et le numéro REE peuvent être utilisés systématiquement dans le référentiel cantonal dans les buts suivants:

- a) identifier de manière sûre et univoque les personnes morales recensées;
- b) assurer un taux d'exactitude des données traitées le plus élevé possible;
- c) actualiser automatiquement les données d'une personne en cas de changement.

² Die Verwendung der AHV-Nummer zu anderen Zwecken als denjenigen gemäss Absatz 1 ist verboten. Insbesondere ist es verboten, die AHV-Nummer als Mittel zur Verknüpfung der Daten unter sich zu Profiling- oder Untersuchungszwecken zu verwenden. Die Spezialgesetze bleiben vorbehalten.

³ Sofern ein Bundesgesetz oder ein kantonales Gesetz andere öffentliche Organe oder Dritte ermächtigt, diese Angabe zu bearbeiten, darf die AHV-Nummer ihnen über ein Abrufverfahren bekanntgegeben werden.

Art. 15b (neu)

Systematische Verwendung der AHV-Nummer – Sicherheitsmassnahmen

¹ Die AHV-Nummer wird mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien angepasst sind und den Anforderungen des Bundesrechts entsprechen, gegen jegliches unbewilligte Bearbeiten geschützt.

Art. 16 Abs. 1

¹ Der Eintrag einer juristischen Person im kantonalen Bezugssystem umfasst insbesondere folgende Daten:

e) (*geändert*) Unternehmens-Identifikationsnummer (UID-Nummer) im Sinn des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) und nicht sprechende Identifikationsnummer (BUR-Nummer) im Sinne von Artikel 10 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992;

Art. 16a (neu)

Systematische Verwendung der UID- und der BUR-Nummer – Grundsätze

¹ Die UID- und die BUR-Nummer dürfen systematisch zu folgenden Zwecken im kantonalen Bezugssystem verwendet werden:

- a) sichere und eindeutige Identifizierung der verzeichneten juristischen Personen;
- b) Gewährleistungen einer höchstmöglichen Genauigkeit der bearbeiteten Daten;
- c) automatische Nachführung der Daten einer Person bei Änderungen.

² L'utilisation des numéros IDE et REE à d'autres fins que celles qui sont décrites à l'alinéa 1 est prohibée. En particulier, il est interdit de faire usage des numéros IDE et REE comme moyen d'apparier des données entre elles à des fins de profilage ou d'investigation. Les lois spéciales sont réservées.

³ Les numéros IDE et REE peuvent être communiqués par voie d'appel à d'autres organes publics ou à des tiers dans la mesure où le droit fédéral le permet et conformément aux conditions posées par celui-ci.

Art. 16b (nouveau)

Utilisation systématique des numéros IDE et REE – Mesures de sécurité

¹ Les numéros IDE et REE sont protégés contre tout traitement non autorisé par des mesures organisationnelles et techniques appropriées, adaptées à l'évolution des technologies disponibles et conformes aux exigences du droit fédéral.

Art. 17a (nouveau)

Organe responsable du référentiel cantonal

¹ Le Conseil d'Etat désigne l'organe responsable du référentiel cantonal, qui a qualité de responsable du fichier au sens de la législation sur la protection des données.

² L'organe responsable est autorisé à utiliser de manière systématique les numéros AVS, IDE et REE conformément à la présente loi.

Intitulé de section après Art. 17a (nouveau)

^{3a} Externalisation

Art. 17b (nouveau)

Principes

¹ Le traitement électronique de données et la gestion d'outils informatiques peuvent être externalisés aux conditions de la présente section.

² Die Verwendung der UID- und der BUR-Nummer zu anderen Zwecken als denjenigen gemäss Absatz 1 ist verboten. Insbesondere ist es verboten, die UID- und die BUR-Nummer als Mittel zur Verknüpfung der Daten untereinander zu Profiling- oder Ermittlungszwecken zu verwenden. Die Spezialgesetze bleiben vorbehalten.

³ Die UID- und die BUR-Nummer dürfen weiteren öffentlichen Organen und Dritten mit Abrufverfahren bekanntgegeben werden, soweit es das Bundesrecht erlaubt, dabei gelten die Bedingungen gemäss diesem Recht.

Art. 16b (neu)

Systematische Verwendung der UID- und der BUR-Nummer – Sicherheitsmassnahmen

¹ Die UID- und die BUR-Nummer werden mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien angepasst sind und den Anforderungen des Bundesrechts entsprechen, gegen jegliches unbewilligte Bearbeiten geschützt.

Art. 17a (neu)

Für das kantonale Bezugssystem verantwortliches Organ

¹ Der Staatsrat bezeichnet das für das kantonale Bezugssystem verantwortliche Organ, das die Eigenschaft eines Verantwortlichen der Datensammlung im Sinne der Gesetzgebung über den Datenschutz hat.

² Das verantwortliche Organ wird ermächtigt, systematisch die AHV-, die UID- und die BUR-Nummer gemäss diesem Gesetz zu verwenden.

Abschnittsüberschrift nach Art. 17a (neu)

^{3a} Auslagerung

Art. 17b (neu)

Grundsätze

¹ Das elektronische Bearbeiten von Daten und das Verwalten von Informatiktools dürfen zu den Bedingungen gemäss diesem Abschnitt ausgelagert werden.

² Sont toutefois réservées:

- a) les exigences prévues par la législation sur la protection des données, lorsque l'externalisation porte sur le traitement de données personnelles;
- b) les exigences particulières de l'article 54 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, lorsque l'externalisation implique une délégation de tâches à des tiers au sens de cette disposition.

Art. 17c (nouveau)

Respect des secrets particuliers

¹ Le traitement de données qui font l'objet d'une obligation légale ou contractuelle de garder le secret ne peut être externalisé que si la confidentialité à l'égard du sous-traitant est assurée de manière que ce dernier ne puisse avoir accès à leur contenu.

² Lorsque le sous-traitant doit impérativement avoir accès aux données pour des raisons techniques, le contrat d'externalisation fixe les exigences particulières nécessaires, en particulier l'engagement du sous-traitant de n'accéder au contenu des données qu'avec le consentement exprès de l'autorité administrative qui procède à l'externalisation et l'obligation de tenir un journal des accès.

Art. 17d (nouveau)

Mesures de sécurité

¹ L'intégrité, l'authenticité, la disponibilité et la confidentialité du patrimoine informationnel concerné par une externalisation ainsi que la pérennité de sa conservation et de son exploitation doivent être garanties par des mesures organisationnelles et techniques appropriées et adaptées à l'évolution des technologies disponibles.

² Lorsque l'externalisation concerne des données indispensables au fonctionnement de l'administration, la continuité des activités externalisées doit, en cas d'incident, être garantie par un dispositif adéquat.

² Vorbehalten bleiben aber:

- a) die Anforderungen gemäss der Gesetzgebung über den Datenschutz, wenn die Auslagerung das Bearbeiten von Personendaten betrifft;
- b) die besonderen Anforderungen gemäss Artikel 54 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004, wenn die Auslagerung eine Delegation von Aufgaben an Dritte im Sinne dieser Bestimmung zur Folge hat.

Art. 17c (neu)

Wahren besonderer Geheimnisse

¹ Das Bearbeiten von Daten, für die eine gesetzliche oder vertragliche Geheimhaltungspflicht gilt, darf nur ausgelagert werden, wenn die Vertraulichkeit gegenüber dem Auftragsbearbeiter sichergestellt wird, so dass dieser keinen Zugriff auf ihren Inhalt hat.

² Wenn der Auftragsbearbeiter aus technischen Gründen unbedingt Zugriff auf die Daten haben muss, werden im Auslagerungsvertrag die nötigen besonderen Anforderungen festgelegt, insbesondere die Verpflichtung des Auftragsbearbeiters, nur mit ausdrücklichem Einverständnis der Verwaltungsbehörde, welche die Daten auslagert, auf den Inhalt der Daten zuzugreifen, und die Pflicht, ein Zugriffsjournal zu führen.

Art. 17d (neu)

Sicherheitsmassnahmen

¹ Die Integrität, die Authentizität, die Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit des Informationserbes, die von einer Auslagerung betroffen sind, sowie deren ständige Aufbewahrung und Verwendung müssen mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien angepasst sind, sichergestellt werden.

² Wenn die Auslagerung Daten betrifft, die für den Betrieb der Verwaltung unentbehrlich sind, muss die Fortführung der ausgelagerten Tätigkeiten bei einem Zwischenfall mit einem angemessenen Dispositiv sichergestellt werden.

Art. 17e (nouveau)

Responsabilités

¹ L'autorité administrative qui procède à une externalisation demeure responsable de la pérennité de la conservation et de l'exploitation de son patrimoine informationnel. En particulier:

- a) elle prend les précautions commandées par les circonstances quant au choix du sous-traitant, à son instruction et à sa surveillance;
- b) elle assure la sécurité des données et de ses propres systèmes d'information par la conclusion d'un contrat qui décrit au minimum l'objet, la nature, la finalité et la durée de l'externalisation, les catégories de données concernées ainsi que les obligations et les droits de chaque partie;
- c) elle ne confie pas au sous-traitant des traitements qu'elle ne serait pas en droit d'effectuer elle-même;
- d) elle veille à ce que les données et les outils informatiques concernés par une externalisation puissent être récupérés en tout temps, notamment dans le but de changer de sous-traitant, de procéder à leur réinternalisation ou de les verser aux archives historiques.

² Lorsque l'externalisation concerne plusieurs autorités différentes au sein d'une même collectivité publique, une autorité principalement responsable est désignée.

³ Au sein de l'administration cantonale, la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi des règles de la présente section est assumée conjointement par l'autorité administrative et par le service en charge de l'informatique ¹⁾. Sont réservés les cas dans lesquels l'autorité administrative gère de manière autonome ses systèmes informatiques.

Intitulé de section après Art. 17e (nouveau)

3b Développement de la cyberadministration

Intitulé de section après section 3b

3.2 (abrogé)

¹⁾ Actuellement: Service de l'informatique et des télécommunications.

Art. 17e (neu)

Verantwortung

¹ Die Verwaltungsbehörde, die Daten auslagert, bleibt verantwortlich für die ständige Aufbewahrung und den ständigen Betrieb ihres Informationserbes. Insbesondere:

- a) ergreift sie die Vorsichtsmassnahmen, die bei der Wahl des Auftragsbearbeiters, den Weisungen an ihn und der Aufsicht über ihn aufgrund der Umstände geboten sind;
- b) gewährleistet sie die Datensicherheit und die Sicherheit ihrer eigenen Informationssysteme mit dem Abschluss eines Vertrags, in dem mindestens der Gegenstand, die Art, der Zweck und die Dauer der Auslagerung, die betroffenen Kategorien von Daten sowie die Pflichten und Rechte jeder Partei festgehalten werden;
- c) überträgt sie dem Auftragsbearbeiter kein Bearbeiten, das sie nicht selber ausführen darf;
- d) sorgt sie dafür, dass sie die von einer Auslagerung betroffenen Daten und Informatiktools jederzeit zurückbekommen kann, namentlich damit sie den Auftragsbearbeiter wechseln, die Daten wieder bei sich bearbeiten oder sie dem historischen Archiv abliefern kann.

² Wenn die Auslagerung mehrere verschiedene Behörden desselben Gemeinwesens betrifft, wird eine hauptverantwortliche Behörde bezeichnet.

³ Bei der Kantonsverwaltung übernehmen die Verwaltungsbehörde und das Amt, das für die Informatik zuständig ist ¹⁾, gemeinsam die Verantwortung für die Umsetzung und die Kontrolle der Vorschriften dieses Abschnitts. Fälle, in denen die Verwaltungsbehörde ihre Informatiksysteme autonom verwaltet, bleiben vorbehalten.

Abschnittsüberschrift nach Art. 17e (neu)

3b Entwicklung des E-Government

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3b

3.2 (aufgehoben)

¹⁾ Heute: Amt für Informatik und Telekommunikation.

Art. 20a (nouveau)

Moyen d'identification électronique

¹ L'accès aux prestations électroniques fournies par l'Etat et les communes est en principe subordonné à l'utilisation par les usagers et usagères d'un moyen d'identification électronique.

² Pour certaines prestations, l'Etat peut imposer l'utilisation d'un moyen d'identification électronique déterminé qui doit répondre au niveau d'exigences prévu pour les prestations concernées; les frais d'utilisation sont alors pris en charge par l'Etat.

³ L'Etat peut mettre en place des autorités d'enregistrement qui procèdent gratuitement à la vérification de l'identité des personnes détentrices du ou des moyens d'identification électronique choisis. D'entente avec l'Etat, les communes peuvent également offrir ce service.

⁴ Le Conseil d'Etat règle les modalités par voie d'ordonnance.

Art. 21a (nouveau)

Droit transitoire relatif à la modification du ...

¹ Pour autant que besoin, les contrats d'externalisation conclus avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi sont adaptés aux exigences de la section relative à l'externalisation ainsi qu'aux exigences particulières de l'article 12b de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données lors de leur renouvellement, mais au plus tard dans un délai de cinq ans.

² Les modalités de la gestion du consentement prévu à l'article 3a et de l'utilisation des moyens d'identification électronique mentionnés à l'article 20a sont mises en œuvre progressivement, mais au plus tard dans un délai de trois ans.

Art. 20a (neu)

Elektronische Identifizierungsmittel

¹ Der Zugang zu den elektronischen Leistungen, die vom Staat und von den Gemeinden erbracht werden, kann grundsätzlich davon abhängig gemacht werden, dass die Nutzerinnen und Nutzer ein elektronisches Identifizierungsmittel verwenden.

² Für gewisse Leistungen kann der Staat die Verwendung eines bestimmten elektronischen Identifizierungsmittels vorschreiben, das dem vorgesehenen Anforderungsniveau für die betreffenden Leistungen entsprechen muss; die Kosten für die Verwendung werden dann vom Staat übernommen.

³ Der Staat kann Registrierungsbehörden schaffen, die kostenlos Personen, die im Besitz des oder der gewählten Mittel zur elektronischen Identifizierung sind, prüfen. Im Einvernehmen mit dem Staat können die Gemeinden diese Dienstleistung ebenfalls anbieten.

⁴ Der Staatsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

Art. 21a (neu)

Übergangsrecht zur Änderung vom

¹ Falls nötig werden die Auslagerungsverträge, die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes abgeschlossen wurden, bei ihrer Erneuerung, aber spätestens innert 5 Jahren an die Anforderungen des Abschnitts über die Auslagerung und an die besonderen Anforderungen von Artikel 12b des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz angepasst.

² Die Einzelheiten zur Verwaltung der Zustimmung gemäss Artikel 3a und zur Verwendung der Mittel zur elektronischen Identifikation gemäss Artikel 20a werden nach und nach, aber spätestens innert 3 Jahren umgesetzt.

II.

L'acte RSF 17.1 (Loi sur la protection des données (LPrD), du 25.11.1994) est modifié comme il suit:

Art. 3 al. 1

¹ On entend par:

- d) (*modifié*) traitement, toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés –, notamment la collecte, la conservation, l'hébergement, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données;
- e1) (*nouveau*) externalisation du traitement, une forme de sous-traitance impliquant la délocalisation du traitement sur les infrastructures du sous-traitant;
- i) (*nouveau*) sous-traitant, la personne privée ou l'organe public relevant d'une autre collectivité qui traite des données personnelles pour le compte d'un ou plusieurs responsables du fichier.

Art. 12b (nouveau)

Externalisation

¹ Le traitement de données personnelles, y compris de données sensibles, peut être externalisé à condition de respecter les exigences de la loi du ... sur la cyberadministration (LCyb) en matière d'externalisation et les règles de l'article 18 sur la responsabilité en cas de sous-traitance.

² En outre:

- a) la définition des mesures de sécurité tient compte des risques que le traitement des données en question présente pour la personnalité et les droits fondamentaux des personnes concernées;
- b) l'externalisation de données sensibles est soumise aux règles de l'article 17c LCyb lorsqu'elle engendre un risque concret d'atteinte aux droits des personnes concernées;
- c) le contrat d'externalisation définit les droits et possibilités de contrôle de l'autorité de surveillance en matière de protection des données;

II.

Der Erlass SGF 17.1 (Gesetz über den Datenschutz (DSchG), vom 25.11.1994) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1

¹ Die folgenden Ausdrücke bedeuten:

- d) (*geändert*) Bearbeiten, jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Hosten, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten;
- e1) (*neu*) Auslagerung des Bearbeitens, Form der Bearbeitung durch Auftragsbearbeiter, das zur Folge hat, dass das Bearbeiten auf die Infrastrukturen des Auftragsbearbeiters übertragen wird;
- i) (*neu*) Auftragsbearbeiter, Privatperson oder öffentliches Organ eines anderen Gemeinwesens, das Personendaten für einen oder mehrere Verantwortliche der Datensammlung bearbeitet.

Art. 12b (neu)

Auslagerung

¹ Das Bearbeiten von Personendaten, einschliesslich von besonders schützenswerten Personendaten, darf unter der Voraussetzung, dass die Anforderungen des E-Government-Gesetzes vom ... (E-GovG) über die Auslagerung und die Vorschriften von Artikel 18 über die Verantwortung bei einem Outsourcing eingehalten werden, ausgelagert werden.

² Ausserdem:

- a) berücksichtigt die Definition der Sicherheitsmassnahmen die Gefahren, die das Bearbeiten der fraglichen Daten für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen mit sich bringt;
- b) gelten für die Auslagerung von besonders schützenswerten Personendaten die Vorschriften von Artikel 17c E-GovG, wenn sie eine konkrete Gefahr, dass die Rechte der betroffenen Personen verletzt werden, verursachen;
- c) werden im Auslagerungsvertrag die Rechte und die Kontrollmöglichkeiten der Datenschutzbehörde festgehalten;

- d) les lieux de traitement doivent être situés en tout temps sur le territoire suisse ou sur le territoire d'un Etat garantissant un niveau de protection des données équivalent;
- e) le contrat d'externalisation prévoit le devoir du sous-traitant d'informer immédiatement le responsable du fichier lorsque, en vertu d'une loi étrangère ou d'une décision de justice, il est tenu de communiquer des données à une autorité étrangère ou risque de devoir le faire;
- f) le sous-traitant ne peut pas lui-même sous-traiter un traitement à un tiers sans l'autorisation préalable du responsable du fichier.

³ Lorsque l'externalisation implique une délégation de tâches à des tiers au sens de l'article 54 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, les exigences particulières prévues par cette disposition sont applicables.

Art. 18 al. 1 (modifié)

Responsabilité – Sous-traitance (*titre médian modifié*)

¹ L'organe public qui fait traiter des données personnelles par un sous-traitant demeure responsable de la protection des données. Il doit notamment donner au sous-traitant les instructions nécessaires et veiller à ce que ce dernier n'utilise les données ou ne les communique que pour l'exécution du mandat.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

- d) muss sich der Datenbearbeitungsort jederzeit auf Schweizer Gebiet oder auf dem Gebiet eines Staates, der ein gleichwertiges Datenschutzniveau garantiert, befinden;
- e) wird im Auslagerungsvertrag die Pflicht des Auftragsbearbeiters festgehalten, den Verantwortlichen der Datensammlung unverzüglich zu informieren, wenn er aufgrund eines ausländischen Gesetzes oder eines richterlichen Entscheids die Daten einer ausländischen Behörde bekanntgeben muss oder Gefahr läuft, dass er es tun muss;
- f) der Auftragsbearbeiter darf nicht ohne vorgängige Genehmigung des Verantwortlichen der Datensammlung das Bearbeiten einem Dritten übertragen.

³ Wenn die Auslagerung eine Delegation von Aufgaben an Dritte im Sinne von Artikel 54 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 zur Folge hat, gelten die besonderen Anforderungen gemäss dieser Bestimmung.

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

Verantwortung – Auftragsbearbeitung (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Das öffentliche Organ, das Personendaten von einem Auftragsbearbeiter bearbeiten lässt, bleibt für den Datenschutz verantwortlich. Es muss namentlich dem Auftragsbearbeiter die nötigen Weisungen geben und dafür sorgen, dass er die Daten nur für die Ausführung des Auftrags verwendet oder bekanntgibt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Conversion de la LGCyb modifiée en une nouvelle loi

Les organes chargés des publications officielles convertissent la loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration telle que modifiée par la présente loi en une loi entièrement révisée (renumérotation des éléments de structure, adaptation des renvois et références internes, suppression des dispositions caduques). Ils lui attribuent la date d'adoption de la présente loi.

Dispositions finales

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

IV.

Umwandlung des geänderten E-GovSchG in ein neues Gesetz

Die für die amtlichen Veröffentlichungen zuständigen Organe wandeln das Gesetz vom 2. November 2016 über das E-Government-Schalter in der durch dieses Gesetz geänderten Fassung in ein vollständig überarbeitetes Gesetz um (Umnummerierung der Strukturelemente, Anpassung der Querverweise und der internen Verweise, Streichung überholter Bestimmungen). Sie weisen ihm das Datum der Verabschiedung dieses Gesetzes zu.

Schlussbestimmungen

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Message complémentaire 2019-CE-239

22 septembre 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant les propositions de modification du projet de loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation

1. Raison d'être

Le projet de loi cité en titre a été l'objet d'une intervention de l'Autorité de la transparence et de la protection des données (ATPrD) qui a exprimé des divergences de vues avec le projet du Conseil d'Etat après son dépôt devant le Grand Conseil. Des discussions ont eu lieu avec l'ATPrD et ont abouti à un remaniement partiel du projet que le Conseil d'Etat vous propose ci-après.

2. Généralités

a) Le Conseil d'Etat a adopté le 21 avril 2020 un projet de loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation. Ce projet propose des modifications de la loi sur le guichet de cyberadministration (LGCyb), qui en font une loi sur la cyberadministration (LCyb), complétées par des modifications de la loi sur la protection des données (LPrD). Dans le Message accompagnant ce projet (pt 6), le Conseil d'Etat a relevé l'avis émis par l'Autorité de la transparence et de la protection des données (ATPrD) durant les travaux préparatoires et lors de la consultation sur l'avant-projet: l'ATPrD était opposée à l'idée de faire entrer de manière anticipée les dispositions concernant l'externalisation de données personnelles, estimant inopportun de «saucissonner» les travaux de révision de la loi sur la protection des données en cours; elle relevait en outre qu'elle était également opposée à l'extension de l'utilisation du numéro AVS dans le cadre du référentiel cantonal.

b) Par la suite, l'ATPrD a informé le Conseil d'Etat, avec copie de son courrier au Grand Conseil, qu'elle n'avait été ni informée de l'adoption du projet définitif ni consultée sur la dernière version du projet qui, à ses yeux, avait été profondément modifié par rapport à la version mise en consultation. Elle communiquait dès lors son désaccord quant au projet. Dans un deuxième temps, l'ATPrD a demandé à être entendue par la Commission parlementaire chargée de l'examen du projet, qui l'a invitée à s'exprimer en séance. Suite à cette audition, la Commission parlementaire n'a pas souhaité trancher les divergences de vues entre le Conseil d'Etat et l'ATPrD et a de ce fait suspendu l'examen du projet pour que le Conseil d'Etat recherche une solution de compromis avec l'ATPrD.

c) Plusieurs discussions ont eu lieu avec l'ATPrD. Cette dernière est finalement revenue sur sa position concernant ce qu'elle a appelé le «saucissonnage de la LPrD»: la Chancellerie d'Etat souhaitant finaliser l'avant-projet définitif de la LPrD une fois la nouvelle loi fédérale sur la protection des données adoptée, l'ATPrD était consciente que la nouvelle mouture de la LPrD ne pourrait pas entrer en vigueur avant 2022 et qu'il était nécessaire de traiter l'externalisation et la sous-traitance préalablement. L'ATPrD a en revanche demandé une répartition différente des règles sur l'externalisation entre la loi sur la protection des données et la loi sur la cyberadministration, a maintenu son opposition de principe à l'utilisation du numéro AVS dans le référentiel cantonal et a demandé d'autres modifications du projet.

d) Donnant suite à la demande de la Commission parlementaire de chercher un compromis, le Conseil d'Etat utilise la possibilité qui lui est offerte par l'article 196 al. 3 de la loi sur le Grand Conseil et vous propose, par le biais du présent message complémentaire, des modifications de son projet initial. Il s'agit des propositions de modification discutées avec l'ATPrD auxquelles le Conseil d'Etat a pu se rallier.

Certaines divergences de vues persistent toutefois entre le Conseil d'Etat et l'ATPrD. Il est fait brièvement état des principales d'entre elles dans le commentaire des articles concernés. Toutefois, deux divergences paraissent particulièrement importantes et méritent une explication supplémentaire.

e) La première divergence importante concerne les articles 15 al. 1 let. h, 15a et 15b du projet de modification de la LGCyb. L'ATPrD reste opposée par principe à l'utilisation du numéro AVS dans le référentiel cantonal, même si elle est consciente du fait que, sur le plan fédéral, un projet de modification de la loi sur l'AVS est en discussion, avec pour but de généraliser l'utilisation systématique de ce numéro par toutes les administrations publiques. L'avis du Conseil d'Etat sur cette question est largement expliqué dans le Message initial (pt 2.2). A ses yeux, l'utilisation du numéro AVS telle que prévue par le projet est essentielle pour la concrétisation du projet Fribourg 4.0 et ne crée pas de problème sous l'angle de la protection de la vie privée. Elle est conforme à la loi fédérale actuelle qui veut que toute utilisation du NAVS repose sur une base légale formelle (art. 50e al. 3 LAVS). Il ne s'agit en effet pas dans le

cas présent d'utilisation générale par les administrations cantonale et communales telle que prévue par le projet de modification du droit fédéral. Il s'agit d'une utilisation strictement limitée au seul référentiel cantonal. Elle a pour but de faciliter la vie des citoyens et citoyennes. Cette utilisation est assortie d'un cadre clair en terme de gestion de la sécurité des données dans le but de prévenir les risques d'utilisation abusive des données personnelles détenues par les administrations.

f) La deuxième divergence de vues importante concerne l'article 12e du projet de modification de la LPrD (version du projet complémentaire). L'ATPrD souhaite que l'externalisation de données personnelles sensibles ou sous secret particulier puisse avoir lieu uniquement en Suisse. Cette position est nouvelle par rapport à l'avant-projet de loi sur la protection des données qui a été mis en consultation fin 2019 et qui a été élaboré sous l'égide de la Préposée à la protection des données, et elle n'est en l'état consacrée nulle part ailleurs en Suisse. Le Conseil d'Etat ne peut pas s'y rallier. Il s'agirait d'une contrainte démesurée qui paralyserait le développement de la cyberadministration et de l'utilisation du cloud dans notre canton, car elle exclurait du marché bon nombre de prestataires ne disposant pas d'infrastructures en Suisse. Le canton de Fribourg se trouverait dès lors fortement désavantagé et entravé tant sur le plan technique que financier par rapport à la Confédération et aux autres cantons dans le cadre de son processus de digitalisation: il n'aurait plus la possibilité de travailler avec des entreprises européennes leaders dans leur domaine et disposant d'infrastructures hautement spécialisées et sécurisées. Les strictes exigences qui devront être fixées par contrat (cf. art. 12c al. 1 let. c du projet de modification de la LPrD) ainsi que la cautèle fixée pour toutes les données personnelles à l'article 12b al. 2 du projet de modification de la LPrD constituent sur ce plan des garanties adéquates. On peut rappeler à cet égard que l'équivalence demandée par l'article 12b al. 2 LPrD est actuellement définie directement par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (art. 6 et 31 al. 1 let. d de la loi fédérale sur la protection des données) et, pour l'instant, elle concerne essentiellement les pays de l'Union européenne régis par le RGPD (Règlement général de l'Union européenne sur la protection des données, Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016).

3. Commentaire des modifications apportées au projet initial

3.1. Modifications de la LGCyb

Art. 3a, traitement de données personnelles

L'adjonction d'une deuxième phrase à l'alinéa 1 constitue un simple rappel et ne pose aucun problème.

Art. 15, 15a et 15b, utilisation du numéro AVS dans le référentiel

Comme cela a déjà été relevé, l'ATPrD maintient son opposition de principe à l'utilisation du numéro AVS dans le référentiel cantonal (cf. à ce sujet ci-dessus pt 1.e). Néanmoins, au vu des développements récents du droit fédéral et si le Grand Conseil accepte le principe de cette utilisation, l'ATPrD a souhaité que le projet prévoie expressément qu'elle soit consultée au préalable sur les mesures de sécurité. L'article 15b a dès lors été complété dans ce sens par un alinéa 2.

A noter par ailleurs que l'ATPrD a approuvé expressément la formulation de l'article 15b al. 1.

Art. 16, référentiel des personnes morales

Le projet complémentaire corrige sur ce point une coquille du projet initial: ce n'est pas la lettre e de l'article 16 al. 1 qui doit être remplacée par le texte proposé, mais bien la lettre f.

Art. 21, projets pilotes

Lors des discussions qui ont eu lieu avec l'ATPrD, celle-ci a demandé que le contenu de l'article 21 LGCyb soit déplacé dans la LPrD, car il traite spécifiquement de données personnelles. Ni l'avant-projet ni le projet ne proposaient de modifications à ce sujet, et l'ATPrD ne s'était pas exprimée sur ce point lors de la consultation. Néanmoins, ce déplacement est prévu dans l'avant-projet de révision totale de la LPrD. Il s'agit donc ici également d'une anticipation sur cette révision, à laquelle le Conseil d'Etat peut se rallier. Le contenu de cet article 21 LGCyb est dès lors remplacé par un simple renvoi et le traitement des projets pilotes sera désormais réglé dans la LPrD (cf. art. 12f LPrD).

Art. 21a, droit transitoire

Le droit transitoire prévu dans le projet du Conseil d'Etat doit être adapté aux modifications figurant dans le projet complémentaire. Comme la LPrD ne renverra plus aux dispositions de la future LCyb sur l'externalisation, le contenu du droit transitoire doit être réparti entre celle-ci et la LPrD. La référence à l'article 12b LPrD est dès lors supprimée dans la future LCyb, et une disposition transitoire similaire est introduite dans la LPrD pour les externalisations de données personnelles (cf. art. 34a LPrD).

Ces modifications n'ont pas été discutées avec l'ATPrD mais ne font que prendre acte des décisions prises.

3.2. Modifications de la LPrD

Art. 12b à 12e, externalisation

Dans le projet initial du Conseil d'Etat, le thème de l'externalisation est traité de la manière suivante: le socle de base

des exigences qui doivent être respectées pour qu'une externalisation soit possible est fixé dans la future LCyb; en outre, lorsque l'externalisation concerne des données personnelles, elle doit satisfaire à des exigences supplémentaires qui sont fixées dans la LPrD. Cette répartition de la matière entre les deux lois ne convient pas à l'ATPrD. Celle-ci a demandé que toutes les règles relatives à l'externalisation de données personnelles figurent directement dans la LPrD. Cela signifie que le contenu des articles 17c à 17e de la future LCyb doit être intégralement repris dans la LPrD et figurera désormais dans les deux lois. Sur le plan légistique, cette répétition ne paraît pas indispensable; néanmoins, si elle est de nature à clarifier la situation aux yeux de l'ATPrD, le Conseil d'Etat peut s'y rallier.

Dès lors, dans le projet complémentaire, la future LCyb et la LPrD comprennent toutes deux un corps complet de règles sur l'externalisation. La future LCyb s'appliquera lorsque l'externalisation concernera des données qui ne sont pas des données personnelles; et la LPrD s'appliquera lorsque l'externalisation concernera des données personnelles. Dans la LPrD, les règles en question sont présentées de manière un peu différente que dans la future LCyb, car le contenu des règles de base est complété par les exigences supplémentaires prévues initialement dans la première version de l'article 12b LPrD. Mais sur le fond, il n'y a pas de changement.

Cela étant, lors des discussions qui ont eu lieu avec l'ATPrD, celle-ci a encore demandé certains changements de fond supplémentaires, auxquels le Conseil d'Etat ne peut pas se rallier. Il s'agit notamment des points suivants:

- > A l'article 12c al. 1 let. b, l'ATPrD souhaite que le chiffre 2 soit complété avec les catégories de personnes concernées. Cela est superflu car soit les catégories de personnes découlent des catégories de données (p. ex.: données médicales = patients; données fiscales = contribuables), soit elles ne sont pas significatives.
- > Toujours à l'article 12c al. 1 let. b, l'ATPrD demande que le chiffre 4 soit supprimé, parce qu'elle doit pouvoir effectuer les contrôles désirés selon ses besoins et ne doit pas être limitée par le contrat. Cette demande résulte d'une mauvaise compréhension de la règle: l'inscription de cet élément dans le contrat ne vise pas à limiter la possibilité pour l'ATPrD de faire des contrôles, mais a pour but de poser expressément cette exigence à l'égard du sous-traitant. Ce dernier ne sera généralement pas un organe soumis d'office à la LPrD; ce n'est donc qu'en passant par le contrat que l'on évitera toute ambiguïté sur le fait qu'il est soumis au contrôle de l'ATPrD.
- > L'ATPrD demande par ailleurs la suppression de l'art. 12c al. 2. Il s'agit selon elle d'une répétition inutile puisque tant le responsable de traitement que les participants au traitement sont définis; de plus, ces informations sont pré-

cisées clairement dans le registre des fichiers. Il s'agit toutefois d'une disposition organisationnelle qui est importante pour les services de l'Etat et pour le sous-traitant, de manière à ce que celui-ci n'ait qu'un seul interlocuteur et non pas tous les services de l'Etat à la fois. Cet élément n'a par ailleurs aucun impact sur la protection des données et, du point de vue des citoyens, l'Etat assume de toute manière l'ensemble des responsabilités.

- > Sur l'adjonction à l'article 12e al. 1 demandée par l'ATPrD (hébergement uniquement en Suisse des données sensibles), cf. ci-dessus pt 1.f.

Art. 12f, essais pilotes

Cf. à ce sujet le commentaire de la modification de l'article 21 LGCyb. Il s'agit ici d'un simple déplacement dans la LPrD d'une disposition qui figure actuellement dans la LGCyb. L'ATPrD a par ailleurs demandé quelques modifications du texte par rapport à la version de la LGCyb auxquelles le Conseil d'Etat s'est rallié.

Art. 34a, droit transitoire

Cf. à ce sujet le commentaire de l'article 21a de la future LCyb.



Ergänzende Botschaft 2019-CE-239

22. September 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zur Begleitung der Änderungsvorschläge des Gesetzesentwurfs zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an gewisse Aspekte der Digitalisierung

1. Begründung

Der im Titel zitierte Gesetzesentwurf war Gegenstand einer Intervention der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB), die Meinungsverschiedenheiten zum Entwurf des Staatsrats zum Ausdruck brachte, nachdem dieser beim Grossen Rat eingereicht worden war. Es haben Gespräche mit der ÖDSB stattgefunden, die zu einer teilweisen Überarbeitung des Entwurfs, den der Staatsrat Ihnen nachstehend vorschlägt, geführt haben.

2. Allgemeines

a) Am 21. April 2020 verabschiedete der Staatsrat einen Gesetzesentwurf zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung. Dieser Entwurf schlägt Änderungen des Gesetzes über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG), die es zu einem E-Government-Gesetz (E-GovG) machen, und Änderungen des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG) vor. In der Botschaft zu diesem Entwurf (Punkt 6) hat der Staatsrat die Stellungnahme, die von der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) während der Vorbereitungsarbeiten und während der Vernehmlassung des Vorentwurf abgegeben wurde, zur Kenntnis genommen: Die ÖDSB sprach sich gegen die Idee aus, die Bestimmungen über die Auslagerung von Personendaten im Voraus einzubringen, da sie es für unangemessen hielt, die laufenden Revisionsarbeiten am Datenschutzgesetz zu torpedieren; sie unterstrich zudem, dass sie sich auch gegen die Ausweitung der Verwendung der AHV-Nummer im Rahmen des kantonalen Bezugssystems ausspricht.

b) In der Folge teilte die ÖDSB dem Staatsrat mit einer Kopie ihres Schreibens an den Grossen Rat mit, dass sie weder über die Annahme des Schlussentwurfs informiert noch zur letzten Fassung des Entwurfs, die ihrer Ansicht nach gegenüber der in die Vernehmlassung gegebenen Fassung tiefgreifend geändert worden sei, angehört worden sei. Sie teilte daher mit, dass sie mit dem Entwurf nicht einverstanden ist. In einem zweiten Schritt beantragte die ÖDSB eine Anhörung vor der mit der Prüfung des Entwurfs beauftragten parlamentarischen Kommission, die sie dazu einlud, sich an ihrer Sitzung zu äussern. Nach dieser Anhörung wollte die parla-

mentarische Kommission nicht über die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Staatsrat und der ÖDSB entscheiden und setzte daher die Prüfung des Entwurfs aus, damit der Staatsrat mit der ÖDSB eine Kompromisslösung suchen konnte.

c) Es fanden mehrere Gespräche mit der ÖDSB statt, die schliesslich ihre Position zu dem, was sie als «Salomitaktik beim DSchG» bezeichnete, revidierte: Da die Staatskanzlei den Schlussentwurf des DSchG nach der Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes über den Datenschutz fertig stellen wollte, war sich die ÖDSB bewusst, dass die neue Fassung des DSchG nicht vor 2022 in Kraft treten kann und dass es notwendig war, sich vorher mit der Auslagerung und der Auftragsbearbeitung zu befassen. Andererseits forderte die ÖDSB eine andere Aufteilung der Vorschriften zur Auslagerung zwischen dem Datenschutzgesetz und dem Gesetz über den E-Government-Schalter, hielt an ihrer grundsätzlichen Ablehnung der Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem fest und verlangte weitere Änderungen des Entwurfs.

d) Auf das Ersuchen der parlamentarischen Kommission, einen Kompromiss zu suchen, macht der Staatsrat von der ihm in Artikel 196 Abs. 3 des Grossratsgesetzes gebotenen Möglichkeit Gebrauch und schlägt Ihnen mit dieser ergänzenden Botschaft Änderungen an seinem ursprünglichen Entwurf vor. Es handelt sich um mit der ÖDSB diskutierte Änderungsvorschläge, denen der Staatsrat zustimmen konnte. Es bestehen jedoch weiterhin einige Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Staatsrat und der ÖDSB, von denen die wichtigsten im Kommentar zu den betreffenden Artikeln kurz erwähnt werden. Zwei Meinungsverschiedenheiten scheinen jedoch besonders wichtig zu sein und bedürfen einer weiteren Erläuterung.

e) Die erste wichtige Meinungsverschiedenheit betrifft Art. 15 Abs. 1 Bst. h, 15a und 15b des Entwurfs zur Änderung des E-GovSchG. Die ÖDSB ist nach wie vor grundsätzlich gegen die Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem, auch wenn sie weiss, dass auf Bundesebene ein Entwurf zur Änderung des AHV-Gesetzes diskutiert wird, mit dem die systematische Verwendung dieser Nummer durch alle öffentlichen Verwaltungen ermöglicht werden soll.

Die Stellungnahme des Staatsrates zu dieser Frage wird zu Beginn der ursprünglichen Botschaft (Punkt 2.2) ausführlich erläutert. Seiner Ansicht nach ist die Verwendung der AHV-Nummer, wie sie im Entwurf vorgesehen ist, für die Realisierung des Projekts Freiburg 4.0 unerlässlich und stellt aus der Sicht des Schutzes von Personendaten kein Problem dar. Sie ist konform mit der geltenden Gesetzgebung des Bundes zur AHV-Nummer, die verlangt, dass jede Verwendung der AHV-Nr. auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruht (Art. 50e Abs. 3 AHVG). Es handelt sich im vorliegenden Fall also nicht um eine allgemeine Nutzung durch die kantonalen und kommunalen Verwaltungen, wie sie im Entwurf zur Änderung des Bundesrechts vorgesehen ist. Diese Verwendung ist strikt auf das kantonale Bezugssystem beschränkt. Dessen Zweck ist es, Bürgerinnen und Bürgern das Leben zu erleichtern. Diese Verwendung geht einher mit einem klaren Rahmen für das Management der Datensicherheit, um die Risiken der missbräuchlichen Verwendung von Personendaten, die sich im Besitz von Verwaltungen befinden, zu verhindern.

f) Die zweite grosse Meinungsverschiedenheit betrifft Artikel 12e des Änderungsentwurfs zum DSchG (Version des ergänzenden Entwurfs). Die ÖDSB möchte, dass besonders schützenswerte Personendaten oder Daten, die einer besonderen Geheimhaltung unterworfen sind, nur in die Schweiz ausgelagert werden dürfen. Diese Einstellung ist neu im Vergleich zum Ende 2019 in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurf des Datenschutzgesetzes, der unter der Federführung der Datenschutzbeauftragten ausgearbeitet wurde, und sie ist nirgendwo sonst in der Schweiz verankert. Der Staatsrat kann dem nicht zustimmen. Dies wäre ein unverhältnismässiger Zwang, der die Entwicklung des E-Governments und die Nutzung der Cloud in unserem Kanton lähmen würde, da er viele Anbieterinnen und Anbieter, die in der Schweiz über keine Infrastruktur verfügen, vom Markt ausschliessen würde. Der Kanton Freiburg wäre somit gegenüber dem Bund und den anderen Kantonen in seinem Digitalisierungsprozess technisch und finanziell erheblich benachteiligt und behindert: Er wäre nicht mehr in der Lage, mit europäischen Unternehmen zusammenzuarbeiten, die auf ihrem Gebiet führend sind und über hoch spezialisierte und sichere Infrastrukturen verfügen. Die strengen Anforderungen, die in einem Vertrag festgelegt werden müssen (vgl. Art. 12c Abs. 1 Bst. c des Entwurfs zur Änderung des DSchG), sowie die in Art. 12b Abs. 2 des Entwurfs zur Änderung des DSchG für alle Personendaten festgelegte Kautel stellen in dieser Hinsicht angemessene Garantien dar. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass die nach Artikel 12b Absatz 2 DSchG geforderte Gleichwertigkeit derzeit direkt vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten festgelegt wird (Artikel 6 und 31 Abs. 1 Bst. d des Bundesgesetzes über den Datenschutz) und vorerst hauptsächlich die von der DSGVO betroffenen Länder der Europäischen Union betrifft (Verordnung des Europäischen

Parlaments und des Rats vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)).

3. Kommentar zu den Änderungen im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf

3.1. Änderungen am Gesetz über den E-Government-Schalter

Art. 3a, Bearbeitung von Personendaten

Die Hinzufügung eines zweiten Satzes in Absatz 1 ist ein einfacher Hinweis und stellt kein Problem dar.

Art. 15, 15a und 15b, Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem

Wie bereits erwähnt, hält die ÖDSB an ihrer grundsätzlichen Ablehnung der Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem fest (siehe Punkt 1.e weiter oben). Dennoch wollte die ÖDSB angesichts der jüngsten Entwicklungen im Bundesrecht und sofern der Grosse Rat den Grundsatz einer solchen Verwendung akzeptiert, dass im Entwurf ausdrücklich vorgesehen wird, dass sie zu den Sicherheitsmassnahmen angehört wird. Artikel 15b ist daher zu diesem Zweck durch einen Absatz 2 ergänzt worden.

Zu beachten ist auch, dass die ÖDSB dem Wortlaut des Artikels 15b Abs. 1 ausdrücklich zugestimmt hat.

Art. 16, Kantonales Bezugssystem für juristische Personen

Der ergänzende Entwurf korrigiert einen Tippfehler im ursprünglichen Entwurf in diesem Punkt: es ist nicht Buchstabe e des Artikels 16 Abs. 1, der durch den vorgeschlagenen Text ersetzt werden soll, sondern Buchstabe f.

Art. 21, Pilotprojekte

In den Diskussionen, die mit der ÖDSB stattfanden, beantragte diese, den Inhalt von Artikel 21 E-GovSchG ins DSchG zu übertragen, weil er im Speziellen Personendaten behandelt. Weder im Vorentwurf noch im Entwurf wurden diesbezüglich Änderungen vorgeschlagen, und die ÖDSB hatte sich während der Vernehmlassung zu diesem Punkt nicht geäussert. Dennoch ist dieser Schritt im Vorentwurf der Totalrevision des DSchG vorgesehen, so dass es auch hier darum geht, dieser Revision vorzugreifen, welcher der Staatsrat zustimmen kann. Der Inhalt dieses Artikels 21 E-GovSchG wird daher durch einen einfachen Querverweis ersetzt und die Behandlung von Pilotprojekten wird fortan im DSchG geregelt (vgl. Art. 12f DSchG).

Art. 21a Übergangsrecht

Das im Entwurf des Staatsrats vorgesehene Übergangsrecht muss an die im ergänzenden Entwurf enthaltenen Änderungen angepasst werden. Da das DSchG nicht mehr auf die Bestimmungen des künftigen E-GovG über die Auslagerung verweist, muss der Inhalt des Übergangsrechts zwischen ersterem und dem DSchG aufgeteilt werden. Der Verweis auf Artikel 12b DSchG wird daher im zukünftigen E-GovG gestrichen, und im DSchG wird eine ähnliche Übergangsbestimmung für die Auslagerung von Personendaten eingeführt (vgl. Art. 34a DSchG).

Diese Änderungen wurden mit der ÖDSB nicht diskutiert, sondern es wurden lediglich die getroffenen Entscheide anerkannt.

3.2. Änderungen am DSchG

Art. 12b–12e, Auslagerung

Im ersten Entwurf des Staatsrates wird das Thema Auslagerung wie folgt behandelt: Die Basis der Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Auslagerung möglich wird, ist im künftigen E-GovG festgelegt; darüber hinaus muss die Auslagerung von Personendaten zusätzliche Anforderungen erfüllen, die im DSchG festgelegt sind. Diese Aufteilung des Sachverhalts zwischen den beiden Gesetzen ist für die ÖDSB nicht angemessen. Die ÖDSB hat gefordert, dass alle Vorschriften über die Auslagerung von Personendaten direkt ins DSchG aufgenommen werden. Dies bedeutet, dass der Inhalt der Artikel 17c–17e des künftigen E-GovG vollständig ins DSchG aufgenommen werden muss und nun in beiden Gesetzen erscheinen wird. Gesetzgebungsmethodisch gesehen scheint diese Wiederholung nicht unerlässlich zu sein; wenn sie jedoch geeignet ist, die Situation in den Augen der ÖDSB zu klären, kann der Staatsrat ihr zustimmen.

Daher enthalten sowohl das künftige E-GovG als auch das DSchG im ergänzenden Entwurf einen vollständigen Satz von -Vorschriften zur Auslagerung. Das künftige E-GovG ist anwendbar, wenn die Auslagerung Daten betrifft, die keine Personendaten sind, und das DSchG ist anwendbar, wenn die Auslagerung Personendaten betrifft. Im DSchG werden die fraglichen Vorschriften etwas anders dargestellt als im künftigen E-GovG, weil die Grundregeln inhaltlich durch die zusätzlichen Anforderungen ergänzt werden, die ursprünglich in der ersten Fassung von Artikel 12b DSchG vorgesehen waren. In der Sache gibt es aber keine Änderung.

Während der Gespräche mit der ÖDSB forderte diese jedoch weiterhin bestimmte zusätzliche sachliche Änderungen, denen der Staatsrat nicht zustimmen kann. Es handelt sich namentlich um folgende Punkte:

- > In Art. 12c Abs. 1 Bst. b wünscht die ÖDSB, dass Ziffer 2 mit den betroffenen Personengruppen ergänzt wird. Dies ist unnötig, da entweder die Personenkategorien aus den Datenkategorien abgeleitet werden können (z.B.: medizinische Daten = Patientinnen und Patienten; Steuerdaten = Steuerzahlerinnen und Steuerzahler) oder nicht von Bedeutung sind.
- > Die ÖDSB beantragt in Art. 12c Abs. 1 Bst. b weiterhin die Streichung von Zif. 4, weil sie die gewünschten Prüfungen nach ihren Bedürfnissen durchführen können muss und nicht durch den Vertrag eingeschränkt werden darf. Dieser Antrag ist das Ergebnis eines Missverständnisses der Bestimmung: Durch die Aufnahme dieses Elements in den Vertrag soll die Möglichkeit der ÖDSB, Kontrollen durchführen zu können, nicht eingeschränkt werden, sondern diese Anforderung soll ausdrücklich gegenüber dem Auftragsbearbeiter festgelegt werden. Letzterer wird als Organ im Allgemeinen nicht von Amtes wegen dem DSchG unterliegen; nur wenn diese über den Vertrag geregelt wird, kann daher jede Unklarheit darüber vermieden werden, dass er der Kontrolle der ÖDSB unterliegt.
- > Die ÖDSB fordert auch die Streichung von Art. 12c Abs. 2. Ihrer Ansicht nach ist dies eine unnötige Wiederholung, da sowohl der Verantwortliche für die Bearbeitung als auch die an der Bearbeitung Beteiligten definiert sind; darüber hinaus sind diese Informationen im Register der Datensammlungen eindeutig angegeben. Dabei handelt es sich jedoch um eine organisatorische Regelung, die für die staatlichen Ämter und den Auftragsbearbeiter wichtig ist, so dass der Auftragsbearbeiter nur einen Gesprächspartner hat und nicht alle staatlichen Ämter gleichzeitig. Zudem hat dieser Sachverhalt keine Auswirkungen auf den Datenschutz, und aus der Sicht der Bürger übernimmt der Staat ohnehin alle Verantwortung.
- > Zur von der ÖDSB beantragten Ergänzung von Art. 12e Abs. 1 (Hosting von besonders schützenswerten personenbezogenen Daten nur in der Schweiz) vgl. oben Ziff. 2.f.

Art. 12f, Pilotversuche

Siehe hierzu den Kommentar zur Änderung von Artikel 21 E-GovSchG. Es handelt sich dabei um eine einfache Versetzung einer Bestimmung, die derzeit im E-GovSchG steht, in das DSchG. Die ÖDSB forderte auch einige Änderungen am Text im Vergleich zur Fassung des E-GovSchG, denen der Staatsrat zugestimmt hat.

Art. 34 Übergangsrecht

Vgl. den Kommentar zu Artikel 21a des zukünftigen E-GovG.

Projet complémentaire du 22.09.2020

Les propositions de modification du projet de loi du 21 avril 2020 sont marquées en grisé.

—

Loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: —
Modifié(s): 17.1 | **17.4**
Abrogé(s): —

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2019-CE-239 du Conseil d'Etat du 21 avril 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 17.4 (Loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb), du 02.11.2016) est modifié comme il suit:

Titre de l'acte (*modifié*)

Loi sur la cyberadministration (LCyb)

Ergänzender Entwurf vom 22.09.2020

Die Änderungsvorschläge des Gesetzesentwurfs vom 21. April 2020 sind grau markiert.

—

Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: —
Geändert: 17.1 | **17.4**
Aufgehoben: —

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2019-CE-239 des Staatsrats vom 21. April 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 17.4 (Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG), vom 02.11.2016) wird wie folgt geändert:

Erlasstitel (*geändert*)

E-Government-Gesetz (E-GovG)

Préambule (modifié)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les messages 2016-CE-41 et 2019-CE-239 du Conseil d'Etat des 30 août 2016 et 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1a (nouveau)

Application aux communes

¹ Les communes (y compris les établissements communaux et les associations de communes) participent aux solutions informatiques de la cyberadministration conformément aux dispositions de l'article 20.

² Leur sont en outre applicables les dispositions de la section 3a sur l'externalisation ainsi que, dans la mesure fixée par l'article 5, les dispositions de la section 1a sur le guichet virtuel.

³ L'implication de certaines communes dans la phase pilote de mise en œuvre et d'exploitation du référentiel cantonal est définie par le Conseil d'Etat.

Art. 2 al. 1

¹ Dans la présente loi, le terme ou l'expression:

- f) (nouveau) «cyberadministration» désigne l'utilisation des technologies de l'information et de la communication aussi bien dans le fonctionnement et l'organisation des collectivités publiques que dans leurs relations avec les tiers;
- g) (nouveau) «externalisation» désigne une forme de sous-traitance impliquant la délocalisation du traitement de données ou de la gestion d'outils informatiques sur les infrastructures du sous-traitant;
- h) (nouveau) «sous-traitant» désigne une personne privée ou un organe public relevant d'une autre collectivité qui traite des données ou gère des outils informatiques pour le compte d'une autorité administrative.

Ingress (géändert)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaften 2016-CE-41 und 2019-CE-239 des Staatsrates vom 30. August 2016 und vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1a (neu)

Gültigkeit für die Gemeinden

¹ Die Gemeinden (einschliesslich der Gemeindeanstalten und der Gemeindeverbände) beteiligen sich an den Informatiklösungen des E-Governments gemäss den Bestimmungen von Artikel 20.

² Für sie gelten ausserdem die Bestimmungen des Abschnitts 3a über die Auslagerung und, soweit in Artikel 5 festgehalten wird, die Bestimmungen von Abschnitt 1a über den virtuellen Schalter.

³ Die Mitwirkung einiger Gemeinden bei der Pilotphase der Schaffung und des Betriebs des kantonalen Bezugssystems wird vom Staatsrat festgelegt.

Art. 2 Abs. 1

¹ In diesem Gesetz bezeichnet der Begriff oder der Ausdruck:

- f) (neu) «E-Government» die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowohl beim Betrieb und bei der Organisation der Gemeinwesen als auch in ihren Beziehungen zu Dritten;
- g) (neu) «Auslagerung» eine Form der Bearbeitung durch Auftragsbearbeiter, die zur Folge hat, dass das Bearbeiten von Daten oder die Verwaltung von Informatiktools auf die Infrastrukturen des Auftragsbearbeiters übertragen werden;
- h) (neu) «Auftragsbearbeiter» eine Privatperson oder ein zu einem anderen Gemeinwesen gehörendes öffentliches Organ, die oder das für eine Verwaltungsbehörde Daten bearbeitet oder Informatiktools verwaltet.

Intitulé de section après Art. 2 (nouveau)

la Guichet virtuel

Art. 3a (nouveau)

Traitements de données personnelles

¹ Les traitements de données personnelles nécessaires en vue de la délivrance de la prestation ou du service demandé requièrent le consentement libre et éclairé de la personne concernée. Ils sont soumis à la législation sur la protection des données.

² Lorsque le consentement a été donné en vue d'une prestation périodique, la personne concernée a la possibilité de retirer son consentement en tout temps et sans motif.

³ La preuve du consentement donné est conservée et doit pouvoir être démontrée en tout temps.

⁴ Les données traitées par le guichet virtuel sont conservées pendant une durée limitée. Le Conseil d'Etat règle les détails.

Art. 4 al. 1 (modifié)

¹ L'utilisation du guichet virtuel est gratuite.

Art. 5 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

¹ Sur la base de conventions de droit administratif passées avec l'Etat, les communes (y compris les établissements communaux et les associations de communes) peuvent offrir leurs propres prestations par le biais du guichet virtuel.

² Les conventions définissent en particulier la participation des communes aux frais d'investissement et de fonctionnement du guichet virtuel.

Art. 9a (nouveau)

Protection des données par défaut et consentement

¹ Le guichet de cyberadministration et les applications qu'il supporte sont pré-réglés pour assurer par défaut que seules les données personnelles nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement sont traitées.

Abschnittsüberschrift nach Art. 2 (neu)

la Virtueller Schalter

Art. 3a (neu)

Bearbeiten von Personendaten

¹ Das für die Ausführung der Leistung oder der gewünschten Dienstleistung nötige Bearbeiten der Personendaten erfordert die freie und aufgeklärte Einwilligung der betroffenen Person. Es unterliegt der Gesetzgebung über den Datenschutz.

² Wenn das Einverständnis für eine wiederkehrende Leistung gegeben wurde, kann die betroffene Person ihr Einverständnis jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen.

³ Der Beweis für das Einverständnis wird aufbewahrt und muss jederzeit vorgezeigt werden können.

⁴ Die vom virtuellen Schalter behandelten Daten werden während eines begrenzten Zeitraums aufbewahrt. Der Staatsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 4 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Nutzung des virtuellen Schalters ist gratis.

Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Auf der Grundlage von verwaltungsrechtlichen Verträgen mit dem Staat können die Gemeinden (einschliesslich der Gemeindeanstalten und der Gemeindeverbände) ihre eigenen Leistungen über den virtuellen Schalter anbieten.

² In den Verträgen werden insbesondere die Beteiligung der Gemeinden an den Investitions- und Betriebskosten des virtuellen Schalters festgehalten.

Art. 9a (neu)

Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen und Zustimmung

¹ Der E-Government-Schalter und die Anwendungen, die er unterstützt, sind so voreingestellt, dass standardmässig sichergestellt wird, dass nur die Personendaten, die für die jeweiligen Bearbeitungszwecke nötig sind, bearbeitet werden.

² La personne concernée peut consentir à un traitement élargi de ses données afin de bénéficier de services et/ou de prestations supplémentaires.

Art. 9b (nouveau)

Participation à des organisations intercantionales

¹ Le Conseil d'Etat peut décider de participer à une organisation intercantonale dans le but de partager des compétences et de développer des solutions communes relatives au guichet virtuel. Il peut lui déléguer des tâches dans ce domaine.

Intitulé de section après Art. 9b

2 (abrogé)

Intitulé de section après Art. 12 (modifié)

3 Référentiel cantonal

Intitulé de section après section 3

3.1 (abrogé)

Art. 15 al. 1

¹ L'enregistrement des personnes physiques dans le référentiel cantonal contient en particulier les données suivantes:

h) (modifié) numéro AVS;

h1)(nouveau) identificateurs sectoriels utilisés par les métiers;

Art. 15a (nouveau)

Utilisation systématique du numéro AVS – Principes

¹ En application de l'article 50e al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, l'utilisation systématique du numéro AVS dans le référentiel cantonal est autorisée dans les buts suivants:

² Wenn die betroffene Person es wünscht, kann sie einem erweiterten Bearbeiten ihrer Daten zustimmen, um Zugang zu zusätzlichen Dienstleistungen und Leistungen zu erhalten.

Art. 9b (neu)

Mitwirken in interkantonalen Organisationen

¹ Der Staatsrat kann beschliessen, an einer interkantonalen Organisation mitzuwirken, um Kompetenzen zu teilen und gemeinsam Lösungen für den virtuellen Schalter zu entwickeln. Er kann ihr Aufgaben in diesem Bereich delegieren.

Abschnittsüberschrift nach Art. 9b

2 (aufgehoben)

Abschnittsüberschrift nach Art. 12 (geändert)

3 Kantonales Bezugssystem

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3

3.1 (aufgehoben)

Art. 15 Abs. 1

¹ Der Eintrag der natürlichen Personen im kantonalen Bezugssystem enthält insbesondere folgende Daten:

h) (geändert) AHV-Nummer;

h1)(neu) sektorielle Identifikatoren, die von den Fachbereichen verwendet werden;

Art. 15a (neu)

Systematische Verwendung der AHV-Nummer – Grundsätze

¹ In Anwendung von Artikel 50e Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird die systematische Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem zu folgenden Zwecken bewilligt:

- a) identifier de manière sûre et univoque les personnes physiques recensées;
- b) assurer un taux d'exactitude des données traitées le plus élevé possible;
- c) actualiser automatiquement les données d'une personne en cas de changement.

² L'utilisation du numéro AVS à d'autres fins que celles qui sont décrites à l'alinéa 1 est prohibée. En particulier, il est interdit de faire usage du numéro AVS comme moyen d'apparier des données entre elles à des fins de profilage ou d'investigation. Les lois spéciales sont réservées.

³ Dans la mesure où une loi fédérale ou cantonale autorise d'autres organes publics ou des tiers à traiter cette donnée, le numéro AVS peut leur être communiqué par voie d'appel.

Art. 15b (nouveau)

Utilisation systématique du numéro AVS – Mesures de sécurité

¹ Le numéro AVS est protégé contre tout traitement non autorisé par des mesures organisationnelles et techniques appropriées, adaptées à l'évolution des technologies disponibles et conformes aux exigences du droit fédéral.

² L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données est consultée sur le choix des mesures à mettre en place.

Art. 16 al. 1

¹ L'enregistrement d'une personne morale dans le référentiel cantonal comprend en particulier les données suivantes:

- f) (*modifié*) numéro unique d'identification des entreprises (ci-après: numéro IDE) au sens de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE) et numéro d'enregistrement non significatif (ci-après: numéro REE) au sens de l'article 10 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique;

- a) sichere und eindeutige Identifizierung der verzeichneten natürlichen Personen;
- b) Gewährleistung einer höchstmöglichen Genauigkeit der bearbeiteten Daten;
- c) automatische Nachführung der Daten einer Person bei Änderungen.

² Die Verwendung der AHV-Nummer zu anderen Zwecken als denjenigen gemäss Absatz 1 ist verboten. Insbesondere ist es verboten, die AHV-Nummer als Mittel zur Verknüpfung der Daten unter sich zu Profiling- oder Untersuchungszwecken zu verwenden. Die Spezialgesetze bleiben vorbehalten.

³ Sofern ein Bundesgesetz oder ein kantonales Gesetz andere öffentliche Organe oder Dritte ermächtigt, diese Angabe zu bearbeiten, darf die AHV-Nummer ihnen über ein Abrufverfahren bekanntgegeben werden.

Art. 15b (neu)

Systematische Verwendung der AHV-Nummer – Sicherheitsmassnahmen

¹ Die AHV-Nummer wird mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien angepasst sind und den Anforderungen des Bundesrechts entsprechen, gegen jegliches unbewilligte Bearbeiten geschützt.

² Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz wird bei der Wahl der zu treffenden Massnahmen konsultiert.

Art. 16 Abs. 1

¹ Der Eintrag einer juristischen Person im kantonalen Bezugssystem umfasst insbesondere folgende Daten:

- f) (*geändert*) Unternehmens-Identifikationsnummer (UID-Nummer) im Sinn des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) und nicht sprechende Identifikationsnummer (BUR-Nummer) im Sinne von Artikel 10 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992;

Art. 16a (nouveau)

Utilisation systématique des numéros IDE et REE – Principes

¹ Le numéro IDE et le numéro REE peuvent être utilisés systématiquement dans le référentiel cantonal dans les buts suivants:

- a) identifier de manière sûre et univoque les personnes morales recensées;
- b) assurer un taux d'exactitude des données traitées le plus élevé possible;
- c) actualiser automatiquement les données d'une personne en cas de changement.

² L'utilisation des numéros IDE et REE à d'autres fins que celles qui sont décrites à l'alinéa 1 est prohibée. En particulier, il est interdit de faire usage des numéros IDE et REE comme moyen d'apparier des données entre elles à des fins de profilage ou d'investigation. Les lois spéciales sont réservées.

³ Les numéros IDE et REE peuvent être communiqués par voie d'appel à d'autres organes publics ou à des tiers dans la mesure où le droit fédéral le permet et conformément aux conditions posées par celui-ci.

Art. 16b (nouveau)

Utilisation systématique des numéros IDE et REE – Mesures de sécurité

¹ Les numéros IDE et REE sont protégés contre tout traitement non autorisé par des mesures organisationnelles et techniques appropriées, adaptées à l'évolution des technologies disponibles et conformes aux exigences du droit fédéral.

Art. 17a (nouveau)

Organe responsable du référentiel cantonal

¹ Le Conseil d'Etat désigne l'organe responsable du référentiel cantonal, qui a qualité de responsable du fichier au sens de la législation sur la protection des données.

² L'organe responsable est autorisé à utiliser de manière systématique les numéros AVS, IDE et REE conformément à la présente loi.

Art. 16a (neu)

Systematische Verwendung der UID- und der BUR-Nummer – Grundsätze

¹ Die UID- und die BUR-Nummer dürfen systematisch zu folgenden Zwecken im kantonalen Bezugssystem verwendet werden:

- a) sichere und eindeutige Identifizierung der verzeichneten juristischen Personen;
- b) Gewährleistung einer höchstmöglichen Genauigkeit der bearbeiteten Daten;
- c) automatische Nachführung der Daten einer Person bei Änderungen.

² Die Verwendung der UID- und der BUR-Nummer zu anderen Zwecken als denjenigen gemäss Absatz 1 ist verboten. Insbesondere ist es verboten, die UID- und die BUR-Nummer als Mittel zur Verknüpfung der Daten untereinander zu Profiling- oder Ermittlungszwecken zu verwenden. Die Spezialgesetze bleiben vorbehalten.

³ Die UID- und die BUR-Nummer dürfen weiteren öffentlichen Organen und Dritten mit Abruflverfahren bekanntgegeben werden, soweit es das Bundesrecht erlaubt, dabei gelten die Bedingungen gemäss diesem Recht.

Art. 16b (neu)

Systematische Verwendung der UID- und der BUR-Nummer – Sicherheitsmassnahmen

¹ Die UID- und die BUR-Nummer werden mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien angepasst sind und den Anforderungen des Bundesrechts entsprechen, gegen jegliches unbewilligte Bearbeiten geschützt.

Art. 17a (neu)

Für das kantonale Bezugssystem verantwortliches Organ

¹ Der Staatsrat bezeichnet das für das kantonale Bezugssystem verantwortliche Organ, das die Eigenschaft eines Verantwortlichen der Datensammlung im Sinne der Gesetzgebung über den Datenschutz hat.

² Das verantwortliche Organ wird ermächtigt, systematisch die AHV-, die UID- und die BUR-Nummer gemäss diesem Gesetz zu verwenden.

Intitulé de section après Art. 17a (nouveau)

3a Externalisation

Art. 17b (nouveau)

Principes

¹ Le traitement électronique de données et la gestion d'outils informatiques peuvent être externalisés aux conditions de la présente section.

² Sont toutefois réservés:

- a) les exigences prévues par la législation sur la protection des données, lorsque l'externalisation porte sur le traitement de données personnelles;
- b) les exigences particulières de l'article 54 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, lorsque l'externalisation implique une délégation de tâches à des tiers au sens de cette disposition.

Art. 17c (nouveau)

Respect des secrets particuliers

¹ Le traitement de données qui font l'objet d'une obligation légale ou contractuelle de garder le secret ne peut être externalisé que si la confidentialité à l'égard du sous-traitant est assurée de manière que ce dernier ne puisse avoir accès à leur contenu.

² Lorsque le sous-traitant doit impérativement avoir accès aux données pour des raisons techniques, le contrat d'externalisation fixe les exigences particulières nécessaires, en particulier l'engagement du sous-traitant de n'accéder au contenu des données qu'avec le consentement exprès de l'autorité administrative qui procède à l'externalisation et l'obligation de tenir un journal des accès.

Art. 17d (nouveau)

Mesures de sécurité

¹ L'intégrité, l'authenticité, la disponibilité et la confidentialité du patrimoine informationnel concerné par une externalisation ainsi que la pérennité de sa conservation et de son exploitation doivent être garanties par des mesures organisationnelles et techniques appropriées et adaptées à l'évolution des technologies disponibles.

Abschnittsüberschrift nach Art. 17a (neu)

3a Auslagerung

Art. 17b (neu)

Grundsätze

¹ Das elektronische Bearbeiten von Daten und das Verwalten von Informatiktools dürfen zu den Bedingungen gemäss diesem Abschnitt ausgelagert werden.

² Vorbehalten bleiben aber:

- a) die Anforderungen gemäss der Gesetzgebung über den Datenschutz, wenn die Auslagerung das Bearbeiten von Personendaten betrifft;
- b) die besonderen Anforderungen gemäss Artikel 54 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004, wenn die Auslagerung eine Delegation von Aufgaben an Dritte im Sinne dieser Bestimmung zur Folge hat.

Art. 17c (neu)

Wahren besonderer Geheimnisse

¹ Das Bearbeiten von Daten, für die eine gesetzliche oder vertragliche Geheimhaltungspflicht gilt, darf nur ausgelagert werden, wenn die Vertraulichkeit gegenüber dem Auftragsbearbeiter sichergestellt wird, so dass dieser keinen Zugriff auf ihren Inhalt hat.

² Wenn der Auftragsbearbeiter aus technischen Gründen unbedingt Zugriff auf die Daten haben muss, werden im Auslagerungsvertrag die nötigen besonderen Anforderungen festgelegt, insbesondere die Verpflichtung des Auftragsbearbeiters, nur mit ausdrücklichem Einverständnis der Verwaltungsbehörde, welche die Daten auslagert, auf den Inhalt der Daten zuzugreifen, und die Pflicht, ein Zugriffsjournal zu führen.

Art. 17d (neu)

Sicherheitsmassnahmen

¹ Die Integrität, die Authentizität, die Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit des Informationserbes, die von einer Auslagerung betroffen sind, sowie deren ständige Aufbewahrung und Verwendung müssen mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien angepasst sind, sichergestellt werden.

² Lorsque l'externalisation concerne des données indispensables au fonctionnement de l'administration, la continuité des activités externalisées doit, en cas d'incident, être garantie par un dispositif adéquat.

Art. 17e (nouveau)

Responsabilités

¹ L'autorité administrative qui procède à une externalisation demeure responsable de la pérennité de la conservation et de l'exploitation de son patrimoine informationnel. En particulier:

- a) elle prend les précautions commandées par les circonstances quant au choix du sous-traitant, à son instruction et à sa surveillance;
- b) elle assure la sécurité des données et de ses propres systèmes d'information par la conclusion d'un contrat qui décrit au minimum l'objet, la nature, la finalité et la durée de l'externalisation, les catégories de données concernées ainsi que les obligations et les droits de chaque partie;
- c) elle ne confie pas au sous-traitant des traitements qu'elle ne serait pas en droit d'effectuer elle-même;
- d) elle veille à ce que les données et les outils informatiques concernés par une externalisation puissent être récupérés en tout temps, notamment dans le but de changer de sous-traitant, de procéder à leur réinternalisation ou de les verser aux archives historiques.

² Lorsque l'externalisation concerne plusieurs autorités différentes au sein d'une même collectivité publique, une autorité principalement responsable est désignée.

³ Au sein de l'administration cantonale, la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi des règles de la présente section est assumée conjointement par l'autorité administrative et par le service en charge de l'informatique¹⁾. Sont réservés les cas dans lesquels l'autorité administrative gère de manière autonome ses systèmes informatiques.

¹⁾ Actuellement: Service de l'informatique et des télécommunications.

² Wenn die Auslagerung Daten betrifft, die für den Betrieb der Verwaltung unentbehrlich sind, muss die Fortführung der ausgelagerten Tätigkeiten bei einem Zwischenfall mit einem angemessenen Dispositiv sichergestellt werden.

Art. 17e (neu)

Verantwortung

¹ Die Verwaltungsbehörde, die Daten auslagert, bleibt verantwortlich für die ständige Aufbewahrung und den ständigen Betrieb ihres Informationsserbes. Insbesondere:

- a) ergreift sie die Vorsichtsmassnahmen, die bei der Wahl des Auftragsbearbeiters, den Weisungen an ihn und der Aufsicht über ihn aufgrund der Umstände geboten sind;
- b) gewährleistet sie die Datensicherheit und die Sicherheit ihrer eigenen Informationssysteme mit dem Abschluss eines Vertrags, in dem mindestens der Gegenstand, die Art, der Zweck und die Dauer der Auslagerung, die betroffenen Kategorien von Daten sowie die Pflichten und Rechte jeder Partei festgehalten werden;
- c) überträgt sie dem Auftragsbearbeiter kein Bearbeiten, das sie nicht selber ausführen darf;
- d) sorgt sie dafür, dass sie die von einer Auslagerung betroffenen Daten und In-formatiktools jederzeit zurückbekommen kann, namentlich damit sie den Auftragsbearbeiter wechseln, die Daten wieder bei sich bearbeiten oder sie dem historischen Archiv abliefern kann.

² Wenn die Auslagerung mehrere verschiedene Behörden desselben Gemeinwesens betrifft, wird eine hauptverantwortliche Behörde bezeichnet.

³ Bei der Kantonsverwaltung übernehmen die Verwaltungsbehörde und das Amt, das für die Informatik zuständig ist¹⁾, gemeinsam die Verantwortung für die Umsetzung und die Kontrolle der Vorschriften dieses Abschnitts. Fälle, in denen die Verwaltungsbehörde ihre Informatiksysteme autonom verwaltet, bleiben vorbehalten.

¹⁾ Derzeit: Amt für Informatik und Telekommunikation.

Intitulé de section après Art. 17e (nouveau)

3b Développement de la cyberadministration

Intitulé de section après section 3b

3.2 (abrogé)

Art. 20a (nouveau)

Moyen d'identification électronique

¹ L'accès aux prestations électroniques fournies par l'Etat et les communes est en principe subordonné à l'utilisation par les usagers et usagères d'un moyen d'identification électronique.

² Pour certaines prestations, l'Etat peut imposer l'utilisation d'un moyen d'identification électronique déterminé qui doit répondre au niveau d'exigences prévu pour les prestations concernées; les frais d'utilisation sont alors pris en charge par l'Etat.

³ L'Etat peut mettre en place des autorités d'enregistrement qui procèdent gratuitement à la vérification de l'identité des personnes détentrices du ou des moyens d'identification électronique choisis. D'entente avec l'Etat, les communes peuvent également offrir ce service.

⁴ Le Conseil d'Etat règle les modalités par voie d'ordonnance.

Art. 21 al. 1 (modifié), al. 2 (abrogé), al. 3 (abrogé), al. 4 (abrogé)

¹ Le traitement automatisé de données personnelles sensibles dans des projets pilotes ou pendant la phase d'adoption ou d'adaptation des bases légales est régi par la loi sur la protection des données.

² Abrogé

³ Abrogé

⁴ Abrogé

Abschnittsüberschrift nach Art. 17e (neu)

3b Entwicklung des E-Government

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3b

3.2 (aufgehoben)

Art. 20a (neu)

Elektronische Identifizierungsmittel

¹ Der Zugang zu den elektronischen Leistungen, die vom Staat und von den Gemeinden erbracht werden, kann grundsätzlich davon abhängig gemacht werden, dass die Nutzerinnen und Nutzer ein elektronisches Identifizierungsmittel verwenden.

² Für gewisse Leistungen kann der Staat die Verwendung eines bestimmten elektronischen Identifizierungsmittels vorschreiben, das dem vorgesehenen Anforderungsniveau für die betreffenden Leistungen entsprechen muss; die Kosten für die Verwendung werden dann vom Staat übernommen.

³ Der Staat kann Registrierungsbehörden schaffen, die kostenlos Personen, die im Besitz des oder der gewählten Mittel zur elektronischen Identifizierung sind, prüfen. Im Einvernehmen mit dem Staat können die Gemeinden diese Dienstleistung ebenfalls anbieten.

⁴ Der Staatsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

Art. 21 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (aufgehoben)

¹ Die automatisierte Verarbeitung besonders schützenswerter Personendaten in Pilotprojekten oder während der Phase der Verabschiedung oder Anpassung von Rechtsgrundlagen wird im Gesetz über den Datenschutz geregelt.

² Aufgehoben

³ Aufgehoben

⁴ Aufgehoben

Art. 21a (nouveau)

Droit transitoire relatif à la modification du ...

¹ Pour autant que besoin, les contrats d'externalisation conclus avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi sont adaptés aux exigences de la section relative à l'externalisation lors de leur renouvellement, mais au plus tard dans un délai de cinq ans.

² Les modalités de la gestion du consentement prévu à l'article 3a et de l'utilisation des moyens d'identification électronique mentionnés à l'article 20a sont mises en œuvre progressivement, mais au plus tard dans un délai de trois ans.

II.

L'acte RSF 17.1 (Loi sur la protection des données (LPrD), du 25.11.1994) est modifié comme il suit:

Art. 3 al. 1

¹ On entend par:

- d) (*modifié*) traitement, toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés –, notamment la collecte, la conservation, l'hébergement, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données;
- e1) (*nouveau*) externalisation du traitement, une forme de sous-traitance impliquant la délocalisation du traitement sur les infrastructures du sous-traitant;
- i) (*nouveau*) sous-traitant, la personne privée ou l'organe public relevant d'une autre collectivité qui traite des données personnelles pour le compte d'un ou plusieurs responsables du fichier.

Art. 12b (nouveau)

Externalisation

¹ Le traitement de données personnelles, y compris de données sensibles, peut être externalisé aux conditions posées par les présentes dispositions.

Art. 21a (neu)

Übergangsrecht zur Änderung vom

¹ Falls nötig werden die Auslagerungsverträge, die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes abgeschlossen wurden, bei ihrer Erneuerung, aber spätestens innert 5 Jahren an die Anforderungen des Abschnitts über die Auslagerung angepasst.

² Die Einzelheiten zur Verwaltung der Zustimmung gemäss Artikel 3a und zur Verwendung der Mittel zur elektronischen Identifikation gemäss Artikel 20a werden nach und nach, aber spätestens innert 3 Jahren umgesetzt.

II.

Der Erlass SGF 17.1 (Gesetz über den Datenschutz (DSchG), vom 25.11.1994) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1

¹ Die folgenden Ausdrücke bedeuten:

- d) (*geändert*) Bearbeiten, jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Hosten, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten;
- e1) (*neu*) Auslagerung des Bearbeitens, Form der Bearbeitung durch Auftragsbearbeiter, das zur Folge hat, dass das Bearbeiten auf die Infrastrukturen des Auftragsbearbeiters übertragen wird;
- i) (*neu*) Auftragsbearbeiter, Privatperson oder öffentliches Organ eines anderen Gemeinwesens, das Personendaten für einen oder mehrere Verantwortliche der Datensammlung bearbeitet.

Art. 12b (neu)

Auslagerung

¹ Die Bearbeitung personenbezogener Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, kann unter den in diesen Bestimmungen festgelegten Bedingungen ausgelagert werden.

² Les lieux de traitement doivent être situés en tout temps sur le territoire suisse ou sur le territoire d'un Etat garantissant un niveau de protection des données équivalent.

³ Lorsque l'externalisation implique une délégation de tâches à des tiers au sens de l'article 54 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, les exigences particulières prévues par cette disposition sont applicables.

Art. 12c (nouveau)

Externalisation – Responsabilités

¹ L'organe public qui procède à une externalisation demeure responsable de la protection des données personnelles, en particulier de leur confidentialité ainsi que de la pérennité de leur conservation et de leur exploitation. En particulier:

- a) il prend les précautions commandées par les circonstances quant au choix du sous-traitant, à son instruction et à sa surveillance;
- b) il assure la protection et la sécurité des données et de ses propres systèmes d'information par la conclusion d'un contrat qui décrit au minimum:
 1. l'objet, la nature, la finalité et la durée de l'externalisation;
 2. les catégories de données concernées;
 3. les obligations et les droits de chaque partie;
 4. les droits et possibilités de contrôle de l'autorité de surveillance en matière de protection des données;
 5. l'interdiction faite au sous-traitant de sous-traiter à son tour un traitement sans l'autorisation préalable du responsable du fichier;
 6. le devoir du sous-traitant d'informer immédiatement le responsable du fichier lorsque, en vertu d'une loi étrangère ou d'une décision de justice, il est tenu de communiquer des données à une autorité étrangère ou risque de devoir le faire;
- c) il ne confie pas au sous-traitant des traitements qu'il ne serait pas en droit d'effectuer lui-même;

² Die Daten müssen jederzeit auf dem Gebiet der Schweiz oder auf dem Gebiet eines Staates, der einen gleichwertigen Datenschutz gewährleistet, bearbeitet werden.

³ Wenn die Auslagerung eine Delegation von Aufgaben an Dritte im Sinne von Artikel 54 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 zur Folge hat, gelten die besonderen Anforderungen gemäss dieser Bestimmung.

Art. 12c (neu)

Auslagerung – Verantwortung

¹ Das öffentliche Organ, das Daten auslagert, bleibt für den Schutz der Personendaten, insbesondere für die Vertraulichkeit und die Kontinuität ihrer Aufbewahrung und Nutzung, verantwortlich. Insbesondere:

- a) ergreift es die Vorsichtsmassnahmen, die bei der Wahl des Auftragsbearbeiters, den Weisungen an diesen und der Aufsicht über diesen aufgrund der Umstände geboten sind;
- b) gewährleistet es den Schutz und die Sicherheit der Daten und deren eigenen Informationssysteme, indem sie einen Vertrag abschliesst, der mindestens Folgendes beschreibt:
 1. den Gegenstand, die Art, den Zweck und die Dauer der Auslagerung;
 2. die betroffenen Datenkategorien;
 3. die Pflichten und Rechte jeder Partei;
 4. die Rechte und die Kontrollmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde im Bereich des Datenschutzes;
 5. das an den Auftragsbearbeiter gerichtete Verbot, ohne vorherige Genehmigung des für die Datensammlung Verantwortlichen seinerseits einen weiteren Auftragsbearbeiter für die Bearbeitung zu beauftragen;
 6. die Pflicht des Auftragsbearbeiters, den Verantwortlichen der Datensammlung unverzüglich zu informieren, wenn er aufgrund eines ausländischen Gesetzes oder eines richterlichen Entscheids die Daten einer ausländischen Behörde bekanntgeben muss oder Gefahr läuft, dass er es tun muss.
- c) überträgt es dem Auftragsbearbeiter kein Bearbeiten, das es nicht selber ausführen darf.

d) il veille à ce que les données et les outils informatiques concernés par une externalisation puissent être récupérés en tout temps, notamment dans le but de changer de sous-traitant, de procéder à leur réinternalisation ou de les verser aux archives historiques.

² Lorsque l'externalisation concerne plusieurs organes différents au sein d'une même collectivité publique, un organe principalement responsable est désigné.

³ Au sein de l'administration cantonale, la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi des règles de la présente section est assumée conjointement par l'organe compétent à raison de la matière et par le service en charge de l'informatique. Sont réservés les cas dans lesquels l'organe compétent à raison de la matière gère de manière autonome ses systèmes informatiques.

Art. 12d (nouveau)

Externalisation – Mesures de sécurité

¹ L'intégrité, l'authenticité, la disponibilité et la confidentialité des données personnelles externalisées ainsi que la pérennité de leur conservation et de leur exploitation doivent être garanties par des mesures organisationnelles et techniques appropriées et adaptées à l'évolution des technologies disponibles.

² La définition des mesures de sécurité tient compte des risques que le traitement des données en question présente pour la personnalité et les droits fondamentaux des personnes concernées.

³ Lorsque l'externalisation concerne des données indispensables au fonctionnement de l'administration, la continuité des activités externalisées doit, en cas d'incident, être garantie par un dispositif adéquat.

Art. 12e (nouveau)

Externalisation – Mesures relatives aux données sensibles

¹ Le traitement de données personnelles sensibles qui présente un risque concret d'atteinte aux droits des personnes concernées et le traitement de données qui font l'objet d'une obligation légale ou contractuelle de garder le secret peuvent être externalisés si la confidentialité à l'égard du sous-traitant est assurée de manière que ce dernier ne puisse avoir accès à leur contenu.

d) sorgt es dafür, dass es die von einer Auslagerung betroffenen Daten und Informatikwerkzeuge jederzeit zurückbekommen kann, namentlich damit es den Auftragsbearbeiter wechseln, die Daten wieder bei sich bearbeiten oder sie dem Historischen Archiv abliefern kann.

² Wenn die Auslagerung mehrere verschiedene Organe desselben Gemeinwesens betrifft, wird eine hauptverantwortliches Organ bezeichnet.

³ Bei der Kantonsverwaltung übernehmen das sachlich zuständige Organ und das Amt, das für die Informatik zuständig ist, gemeinsam die Verantwortung für die Umsetzung und die Kontrolle der Vorschriften dieses Abschnitts. Fälle, in denen das sachlich zuständige Organ seine Informatiksysteme autonom verwaltet, bleiben vorbehalten.

Art. 12d (neu)

Auslagerung – Sicherheitsmassnahmen

¹ Die Unversehrtheit, die Authentizität, die Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit der Personendaten, die von einer Auslagerung betroffen sind, sowie deren ständige Aufbewahrung und Verwendung müssen mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien angepasst sind, sichergestellt werden.

² Die Definition der Sicherheitsmassnahmen berücksichtigt die Gefahren, die das Bearbeiten der fraglichen Daten für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen mit sich bringt.

³ Wenn die Auslagerung Daten betrifft, die für den Betrieb der Verwaltung unbedingt nötig sind, muss die Fortführung der ausgelagerten Tätigkeiten bei einem Zwischenfall mit einem angemessenen Dispositiv sichergestellt werden.

Art. 12e (neu)

Auslagerung – Massnahmen für besonders schützenswerte Personendaten

¹ Das Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten bei dem ein konkretes Risiko besteht, dass gegen das Recht der betroffenen Personen verstossen wird, und das Bearbeiten von Daten die einer gesetzlichen oder vertraglichen Geheimhaltungspflicht unterliegen, darf dann ausgelagert werden, wenn die Vertraulichkeit gegenüber dem Auftragsbearbeiter sichergestellt ist, so dass dieser auf deren Inhalt keinen Zugriff hat.

² Lorsque le sous-traitant doit impérativement avoir accès aux données pour des raisons techniques, le contrat d'externalisation fixe les exigences particulières nécessaires, en particulier l'engagement du sous-traitant de n'accéder au contenu des données qu'avec le consentement exprès de l'organe public qui procède à l'externalisation et l'obligation de tenir un journal des accès.

Art. 12f (nouveau)

Essais pilotes

¹ Sur la base d'un dossier dûment établi et après consultation de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, le Conseil d'Etat peut autoriser par voie d'ordonnance le traitement automatisé de données sensibles si cela paraît indispensable pour réaliser un essai pilote ou préparer une application pendant la procédure d'adoption ou d'adaptation de sa base légale.

² Une phase d'essai peut être considérée comme indispensable pour traiter les données:

- a) si l'accomplissement des tâches nécessite l'introduction d'innovations techniques dont les effets doivent être évalués;
- b) si l'accomplissement des tâches nécessite la prise de mesures organisationnelles ou techniques importantes dont l'efficacité doit être examinée, notamment dans le cadre d'une collaboration entre les organes fédéraux et les cantons.

³ L'organe responsable transmet, au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la phase d'essai, un rapport d'évaluation au Conseil d'Etat et à l'Autorité de surveillance. Dans ce rapport, il lui propose la poursuite ou l'interruption du traitement.

⁴ Si le Conseil d'Etat autorise la poursuite du traitement, il engage immédiatement la procédure législative pour donner une base légale formelle au traitement de ces données.

² Wenn der Auftragsbearbeiter aus technischen Gründen unbedingt Zugriff auf die Daten haben muss, werden im Auslagerungsvertrag die nötigen besonderen Anforderungen festgelegt, insbesondere die Verpflichtung des Auftragsbearbeiters, nur mit ausdrücklichem Einverständnis des öffentlichen Organs, welches die Daten auslagert, auf den Inhalt der Daten zuzugreifen, und die Pflicht, ein Zugriffsjournal zu führen.

Art. 12f (neu)

Pilotversuche

¹ Auf der Basis eines ordnungsgemäss erstellten Dossiers und nach Anhörung der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz darf der Staatsrat mit Verordnung das automatisierte Bearbeiten von heiklen Daten bewilligen, wenn das unbedingt nötig ist, um einen Pilotversuch durchzuführen oder eine Anwendung während des Genehmigungs- und Anpassungsverfahrens für die gesetzliche Grundlage vorzubereiten.

² Eine Versuchsphase kann als unbedingt nötig für das Bearbeiten von Daten betrachtet werden, wenn:

- a) für die Erfüllung der Aufgaben technische Innovationen, deren Auswirkungen beurteilt werden müssen, eingeführt werden müssen;
- b) für die Erfüllung der Aufgaben organisatorische oder technische Massnahmen, deren Wirksamkeit geprüft werden muss, ergriffen werden müssen, namentlich im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen den Organen des Bundes und den Kantonen.

³ Das verantwortliche Organ übermittelt dem Staatsrat und der Aufsichtsbehörde spätestens zwei Jahre nach der Umsetzung der Versuchsphase einen Beurteilungsbericht. In diesem Bericht beantragt es ihm, dass das Bearbeiten fortgesetzt oder abgebrochen wird.

⁴ Wenn der Staatsrat die Fortsetzung des Bearbeitens bewilligt, leitet er unverzüglich ein Gesetzgebungsverfahren ein, um dem Bearbeiten dieser Daten eine formale gesetzliche Grundlage zu geben.

Art. 18 al. 1 (modifié)

Responsabilité – Sous-traitance (*titre médian modifié*)

¹ L'organe public qui fait traiter des données personnelles par un sous-traitant demeure responsable de la protection des données. Il doit notamment donner au sous-traitant les instructions nécessaires et veiller à ce que ce dernier n'utilise les données ou ne les communique que pour l'exécution du mandat.

Art. 34a (nouveau)

Droit transitoire – Contrats d'externalisation

¹ Pour autant que besoin, les contrats d'externalisation conclus avant l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi sont adaptés aux exigences des articles 12b et suivants lors de leur renouvellement, mais au plus tard dans un délai de cinq ans.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Conversion de la LGCyb modifiée en une nouvelle loi

—

Les organes chargés des publications officielles convertissent la loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration telle que modifiée par la présente loi en une loi entièrement révisée (renumérotation des éléments de structure, adaptation des renvois et références internes, suppression des dispositions caduques). Ils lui attribuent la date d'adoption de la présente loi.

Art. 18 Abs. 1 (geändert)

Verantwortung – Auftragsbearbeitung (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Das öffentliche Organ, das Personendaten von einem Auftragsbearbeiter bearbeiten lässt, bleibt für den Datenschutz verantwortlich. Es muss namentlich dem Auftragsbearbeiter die nötigen Weisungen geben und dafür sorgen, dass er die Daten nur für die Ausführung des Auftrags verwendet oder bekanntgibt.

Art. 34a (neu)

Übergangsrecht – Auslagerungsverträge

¹ Falls nötig werden die Auslagerungsverträge, die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... des vorliegenden Gesetzes abgeschlossen wurden, bei ihrer Erneuerung, aber spätestens innert 5 Jahren an die Anforderungen von Artikel 12b ff. angepasst.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Umwandlung des geänderten E-GovSchG in ein neues Gesetz

—

Die für die amtlichen Veröffentlichungen zuständigen Organe wandeln das Gesetz vom 2. November 2016 über das E-Government-Schalter in der durch dieses Gesetz geänderten Fassung in ein vollständig überarbeitetes Gesetz um (Umnummerierung der Strukturelemente, Anpassung der Querverweise und der internen Verweise, Streichung überholter Bestimmungen). Sie weisen ihm das Datum der Verabschiedung dieses Gesetzes zu.

Dispositions finales

—

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Schlussbestimmungen

—

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-CE-239

Projet de Loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-015

Présidence : Bruno Marmier

Membres : Hubert Dafflon, Olivier Flechtner, Markus Julmy, Gabriel Kolly, Savio Michellod, Benoît Piller, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Katharina Thalmann-Bolz, Andréa Wassmer

Entrée en matière

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la proposition révisée du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Anhang

GROSSER RAT

2019-CE-239

Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-015

Präsidium : Bruno Marmier

Mitglieder : Hubert Dafflon, Olivier Flechtner, Markus Julmy, Gabriel Kolly, Savio Michellod, Benoît Piller, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Katharina Thalmann-Bolz, Andréa Wassmer

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltungen, beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der überarbeiteten Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

II. Loi sur la protection des données (LPrD)

Art. 12b al. 2

² Les lieux de traitement et d'hébergement des données doivent être situés en tout temps sur le territoire suisse ~~ou sur le territoire d'un Etat garantissant un niveau de protection des données équivalent.~~

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

Le 14 octobre 2020

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

II. Gesetz über den Datenschutz (DSchG)

Art. 12b Abs. 2

A1 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

CE
A1 Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 14. Oktober 2020



Message 2020-DIAF-26

12 octobre 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement destiné au subventionnement du projet de développement régional Bio Gemüse Seeland

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement destiné au subventionnement du projet de développement régional Bio Gemüse Seeland.

1. Introduction	1
2. Bases légales	2
3. Présentation du projet	2
3.1. Vue d'ensemble	2
3.2. Les sous-projets	3
3.2.1. Verein (association)	3
3.2.2. Koordination (Coordination)	3
3.2.3. Gesamtmarketing (marketing général)	4
3.2.4. Bio-Gemüse Tourismus (tourisme légumes bio)	4
3.2.5. B2B Plattform (Plate-forme B2B)	4
3.2.6. InnoPlattform (plate-forme innovation)	5
3.2.7. Construction bâtiment Terraviva ag/sa Kerzers	5
3.2.8. Construction bâtiment Seeland Bio	5
4. Coûts d'investissement et subventions envisagées	6
4.1. Coûts d'investissement et coûts subventionnables	6
4.2. Calcul des subventions fédérales et cantonales	6
4.3. Investissements et financement par bénéficiaire (subventions, et autres sources de financement)	7
5. Échéances des versements, planification financière	7
6. Durabilité	8
7. Conclusions	8

1. Introduction

L'Association «Verein PRE F&G Seeland» est composée de maraîchers bio, de Morat tourisme et de groupements de producteurs. Cette association est porteur de projet. Elle a déposé une demande de subvention cantonale et fédérale pour son projet «PRE Bio Gemüse Seeland» au sens de la Loi sur l'agriculture (LAgr 910.1), article 93 al. 1 let. c. Le Canton, par le Service de l'agriculture, est chargé de l'instruction du dossier et l'aide fédérale est subordonnée à une décision cantonale.

Les projets de développement régional, ou «PDR» (Projekte zur regionalen Entwicklung «PRE») visent à générer de la plus-

value pour l'agriculture en créant ou favorisant des interactions avec d'autres secteurs économiques. Outre cette relation avec d'autres secteurs, un PDR doit aussi concerner plusieurs échelons de la vie du produit agricole (production, transformation, commercialisation). Un PDR doit représenter un ensemble cohérent, être identifiable à une région, comporter plusieurs sous-projets, être portés par différents acteurs économiquement et juridiquement indépendants les uns des autres.

Les projets approuvés par le Canton et la Confédération peuvent être mis au bénéfice de subventions fédérales et cantonales. La Confédération octroie des subventions à condition

que le Canton s'engage au moins à raison de 80% du montant fédéral. Les subventions peuvent être octroyées pour la réalisation d'infrastructures mais aussi comme soutien financier à des projets durant une phase de démarrage.

Des crédits d'investissement sans intérêt pourraient être octroyés pour le financement des frais résiduels (frais résiduels = frais subventionnables – subventions fédérales et cantonales). Dans ce dossier, les porteurs de projet ont explicitement renoncé à demander des crédits d'investissement, notamment pour des questions de conditions de remboursement. Le fait de renoncer à des possibles crédits d'investissement n'impacte en aucune manière le montant des subventions.

Un PDR est élaboré en plusieurs phases.

- > Sur la base d'une *esquisse de projet*, la Confédération donne son feu vert à commencer l'étude préliminaire. Elle octroie à cet effet une subvention unique de 20 000 francs.
- > *L'étude préliminaire* précise davantage le projet, elle chiffre notamment les frais qu'il faudra engendrer pour finaliser l'étude (mandataires, experts, architectes, etc.). Canton et Confédération analysent le dossier de l'étude préliminaire. En cas d'acceptation, ils octroient des subventions pour financer l'étape suivante de la documentation. Ils peuvent émettre certaines conditions ou éléments à préciser ou à corriger dans l'étape suivante. Pour la réalisation de l'étape de la documentation, le Canton a octroyé une subvention de 725 430 francs (Arrêté CE 17.04.2018) et la Confédération de 906 780 francs (Allocation OFAG 9.05.2018), pour des coûts de 2 776 000 francs. La subvention fédérale était conditionnée à une participation cantonale proportionnelle (80%).
- > *L'étape de la documentation* voit le projet se finaliser: les coûts de construction sont définis, les permis de construire sont demandés, les financements sont assurés, les accords avec les partenaires-clé font l'objet de contrats d'intention, les processus sont décrits, les business plans sont réalisés. C'est sur la base de ce dossier que canton et Confédération octroieront les subventions pour la réalisation. Une première version du dossier a été déposée au printemps 2019. Le canton et la Confédération ont accepté le principe du projet tout en émettant une liste de demandes de modifications, éclaircissements et compléments. Le dossier définitif a été remis en avril 2020. Le service de l'agriculture a émis une prise de position favorable le 17 juin 2020. La Confédération a émis quant à elle un préavis favorable le 21 septembre 2020. Sur cette base, le projet peut être admis au subventionnement. Là aussi, la subvention fédérale est conditionnée à une participation cantonale proportionnelle (80%). Canton, Confédération et porteurs du projet signent ensuite une convention qui permet de débiter la réalisation. L'objectif est ici que la convention puisse être signée à fin 2020.

- > *Réalisation*. La convention signée, les porteurs de projet peuvent commencer la réalisation. 80% des subventions sont versées en cours de réalisation durant les 6 premières années. Le solde des subventions de 20% sera versé en 7^e année sur la base d'un décompte final, après avoir constaté que les objectifs partiels et totaux sont bien atteints. La définition de ces objectifs mesurables (financiers ou quantitatifs) fait partie du dossier. L'objectif est ici le démarrage de la réalisation début 2021.

Pour octroyer sa part de subvention pour la réalisation, le Canton doit assurer son financement. Le présent décret vise à obtenir le crédit correspondant.

2. Bases légales

L'article 93 al. 1 let. c de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg; RS 910.1) prévoit que la Confédération octroie des contributions pour soutenir les projets en faveur du développement régional et la promotion de produits indigènes et régionaux auxquels l'agriculture participe à titre prépondérant.

L'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS; RS 913.1) règle l'octroi de contributions fédérales. Pour les projets de développement régional, elle subordonne le subventionnement fédéral au versement d'une subvention cantonale qui doit atteindre au moins 80% de la contribution fédérale (art. 20 al. 1 let. a OAS).

Au niveau cantonal, le subventionnement est institué par l'article 179 de la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF; RSF 917.1) et réglementé par l'arrêté du 19 décembre 1995 concernant les subventions cantonales en faveur d'améliorations foncières (RSF 917.16). Pour les projets de développement régional, ledit arrêté prévoit que le taux de la subvention cantonale peut atteindre au maximum 80% du taux fédéral (art. 6 let. e de l'arrêté).

3. Présentation du projet

3.1. Vue d'ensemble

Le projet «PRE Bio Gemüse Seeland» a pour but principal de générer de la plus-value pour le secteur maraîcher bio dans la région du Seeland. Il vise également à développer la durabilité, le tourisme et les compétences professionnelles. Les trois mots-clés du projet sont «Légumes», «Bio» et «Seeland».

Le Comité de l'association porteuse du projet «Verein PRE F&G Seeland» est composé de maraîchers à titre individuel, de Terraviva AG (commercialisation de légumes, propriété d'un groupement de producteurs maraîchers bio avec siège à Kerzers), de la communauté d'exploitation Seeland Bio et de Morat Tourisme.

Le schéma ci-après présente une vue d'ensemble du projet.



Source: Verein PRE F&G Seeland

3.2. Les sous-projets

Durant les travaux, les porteurs du projet ont fait des réflexions dans de nombreuses directions autour des thèmes de base (légumes, bio, Seeland). Certains sous-projets ont été abandonnés en cours d'étude pour diverses raisons. Aujourd'hui, le projet se compose des sous-projets suivants.

3.2.1. Verein (association)

L'association «Verein PRE F&G Seeland» va piloter et superviser l'ensemble du projet. L'association se compose essentiellement de maraîchers bio du périmètre. Son comité est présidé par un mandataire externe, mais est composé lui aussi majoritairement de maraîchers bio du périmètre.

Elle va mandater un chef de projet pour l'exécution du PDR.

Coûts: Durant la phase de démarrage de 6 ans, les coûts s'élèveront à 979 600 francs. Il s'agit des charges pour la gestion du projet, administration, etc. De ces coûts, 680 700 francs sont subventionnables.

3.2.2. Koordination (Coordination)

Même si ce sous-projet ne sollicite pas de subventions, il est important de le décrire, car il est central. En effet les partenaires du projet Terraviva AG et Seeland Bio commercialisent à eux deux 95% des légumes bio produits dans le Seeland.

Dans le cadre du projet, ils ont signé un contrat de coordination pour planifier la production (avec leurs producteurs en amont), la récolte, le conditionnement et l'écoulement des légumes. En planifiant ensemble dès la production, on évite que toute la production arrive simultanément sur le marché (avec la diminution de prix que cela entraîne) et qu'il y ait situation de manque juste après. Par cette union, une situa-

tion de concurrence entre acteurs locaux est évitée et tout le secteur gagne en efficacité et en poids par rapport aux acheteurs de la grande distribution. La collaboration fixe les principes de l'entente qui portera notamment sur des démarches communes de marketing (voir sous-projet suivant) et l'écoulement (voir sous-projet Plattform B2B).

En considérant le fait que 20% des légumes bio produits en Suisse proviennent du Seeland, on mesure le potentiel de cette coordination. Cet acte scelle une alliance majeure pour le secteur dans cette région.

3.2.3. Gesamtmarketing (marketing général)

L'objectif est de mettre en place un concept marketing général pour le projet dans sa globalité, mais aussi pour les autres sous-projets. Il s'agit d'avoir une ligne commune et cohérente.

Dans le cadre du projet, des actions de marketing ont été prévues pour les 6 ans de la phase de démarrage: corporate identity, page internet, newsletter, mailings, panneaux d'affichage, actions de promotion, campagnes médias sociaux, inserts dans presse digitale.

Les acteurs prévoient, grâce au projet, une augmentation du chiffre d'affaire avec une approche durable. Le projet fait la distinction claire entre les «dépenses usuelles déjà consenties» par les acteurs pour leur promotion et les mesures nouvelles faites pour permettre d'accroître les parts de marché. L'augmentation attendue permettra à terme de supporter intégralement les charges des nouvelles mesures de marketing. Les subventions représenteront une aide financière dans la phase de démarrage du projet, avant que le retour sur investissement n'ait lieu.

Le marketing sera réalisé en grande partie sur mandat à des agences professionnelles, mais aussi grâce à des ressources internes (chef de projet engagé par l'Association). Le chef de projet de l'Association gèrera la réalisation des actions prévues.

Coûts: Durant la phase de démarrage de 6 ans, les coûts s'élèveront à 2 154 000 francs, soit 291 000 francs pour la main d'œuvre propre dévouée à ces tâches et 1 863 000 francs pour des mandats. Tous les frais sont subventionnables.

3.2.4. Bio-Gemüse Tourismus (tourisme légumes bio)

Ce sous-projet est porté par Morat Tourisme. L'objectif est de développer une offre touristique large (individuels ou groupes) et professionnelle autour des thèmes du projet. Il comporte deux niveaux:

- > Niveau 1: vendre une prestation et développer ainsi un centre de profit;

- > Niveau 2: sensibiliser les clients sur les thèmes des produits de proximité, de respect du climat, de qualité et biologiques, la démarche devient ainsi une action de marketing axée sur les femmes (qui décident de la majeure partie des achats alimentaires) et sur les enfants (clients de demain).

Plus concrètement, il s'agit de mettre en place une structure (incoming) qui développera l'offre sur les exploitations, qui créera et entretiendra le site internet et qui formera les producteurs dans les activités touristiques. La structure réceptionnera et coordonnera les demandes des clients et les orientera vers les prestataires de services (exploitations et entreprises partenaires). Administrativement, la structure sera gérée directement par Morat Tourisme, ce qui garantit le professionnalisme. Une comptabilité séparée sera tenue. La structure se financera par une commission sur les recettes des prestations. Les subventions représentent une aide financière dans la phase de démarrage du projet, avant que les recettes ne couvrent les dépenses.

Coûts: Durant la phase de démarrage de 6 ans, les coûts s'élèveront à 2 458 300 francs. Après déduction de frais directement liés à l'exploitation, restent 1 279 500 francs subventionnables, dont 80% sont des frais de personnel, le reste étant des frais administratifs.

3.2.5. B2B¹ Plattform (Plate-forme B2B)

L'objectif est la mise en place d'une offre de vente directe aux professionnels: la grande distribution, la gastronomie, le commerce de détail, les écoles et institutions, les traiteurs, les petits magasins à la ferme, etc. La plate-forme sera le centre de compétence pour la commercialisation des produits des acteurs du projet. Autant Terraviva AG que Seeland Bio vont transférer l'activité de commercialisation de leurs produits via cette plate-forme (résultat de la coordination mentionnée sous 2.2.2). Ce sous-projet inclut aussi des réflexions quant au transport, notamment dans l'objectif de durabilité (transfert sur le rail et/ou véhicules électriques). Un chiffre d'affaire considérable sera visé dès la 2^e année.

Cette plate-forme sera constituée en une Sàrl indépendante «B2B-Plattform GmbH», dont le siège sera à Kerzers. Son capital sera majoritairement en mains des producteurs locaux, mais sera aussi ouvert à d'autres acteurs. L'infrastructure sera ouverte à d'autres organisations existantes, mais souffrant de ne pas disposer de pareil instrument. L'association «Bio Fribourg» intégrera le capital et profitera de la plate-forme pour dynamiser la commercialisation des produits de ses membres.

Les subventions contribueront d'une part à l'acquisition des outils nécessaires à l'activité (software) et représenteront

¹ B2B = business to business. Désigne les activités entre professionnels.

d'autre part une aide financière dans la phase de démarrage du projet, avant que les recettes ne couvrent les dépenses.

Coûts: Durant la phase de démarrage de 6 ans, les coûts s'élèveront à 7 008 200 francs. Après déduction des frais en relation avec les activités déjà existantes chez Terraviva et Seeland Bio et transférées dans cette plate-forme, restent 1 580 800 francs subventionnables. Il s'agit pour 90% de frais de personnel, le reste étant de l'investissement logistiques (software et véhicule électrique pour livraisons).

3.2.6. InnoPlattform (plate-forme innovation)

L'objectif est de développer un centre de compétences pour les questions liées à la production biologique de légumes. Il proposera à ses clients des prestations de conseil, de formation et de recherche.

Les exploitations maraîchères se spécialisent et leurs exploitants développent des compétences extrêmement élevées dans tous les secteurs de leurs entreprises: technique de production, management, marchés, etc. Leurs exigences en matière d'accompagnement ou de conseil suivent la même tendance. Estimant ne pas trouver les prestations souhaitées sur le marché, l'objectif est de mettre en place une structure de conseil qui serait à disposition des producteurs bio de la région. La plate-forme proposera de propres prestations, ira en chercher où elles sont disponibles, mais permettra aussi de faire partager les compétences existantes sur le territoire en favorisant les échanges.

Institutionnellement, les cantons de Berne et de Fribourg en collaboration avec des acteurs nationaux de la branche (UMS, CCM, Agroscope, HAFL) travaillent justement à mettre en place un réseau de compétences maraîchères nationales avec un centre fort dans le Seeland. Le sous-projet ne se met pas en concurrence ou en «double», mais en complément et/ou partenaire. Le dossier contient une lettre d'intention de coopération entre les porteurs du projet, la Direction de l'Institut agricole de Grangeneuve et la Direction de la formation agricole bernoise «Inforama». Après analyse, il est reconnu que cette prestation serait complémentaire aux services de conseils existants.

Le sous-projet se financera à terme par la vente de services à titre individuel aux exploitations maraîchères (conseils) ou à titre de prestations plus larges comme des essais ou de la recherche par mandat de Terraviva AG et Seeland Bio.

Cette plate-forme sera constituée en une Sàrl indépendante «InnoPlattform-Bio GmbH», dont le siège sera à Kerzers. Son capital sera majoritairement en mains des producteurs locaux.

Les subventions représenteront une aide financière dans la phase de démarrage du projet, avant que les recettes ne couvrent les dépenses.

Coûts: Durant la phase de démarrage de 6 ans, les coûts s'élèveront à 1 686 200 francs. Après déduction de frais directement liés à l'exploitation, restent 935 300 francs subventionnables, dont 93% sont de frais de personnel, le reste étant des frais administratifs.

3.2.7. Construction bâtiment Terraviva AG/SA Kerzers

Terraviva est un groupement de producteurs commercialisant les produits maraîchers bio de ses membres. Il s'est constitué en regroupant, au fil des décennies, plusieurs associations existantes.

Son site en zone industrielle à Kerzers qui compte environ 150 collaborateurs réceptionne la marchandise, la stocke en frigo et la conditionne (mise en cageots ou emballage) pour la vente. Au fil du temps et avec l'augmentation des volumes, les chaînes ont subi de nombreuses modifications. Aujourd'hui, il n'est plus possible de développer le volume et de gros potentiels d'optimisation des processus pourraient être activés en réorganisant fondamentalement les infrastructures.

Le projet consiste en la réalisation d'un nouveau bâtiment, en prolongement du bâtiment actuel afin de rationaliser les processus et de créer la capacité nécessaire en vue du développement de marché attendu pour ces prochaines années. Cet investissement est l'élément phare du projet principal.

Coûts des travaux par CFC

0. Terrain	20 000.–
1. Travaux préparatoires	1 403 000.–
2. Bâtiment	30 995 000.–
3. Equipements d'exploitation	17 785 000.–
4. Aménagements extérieurs	3 650 000.–
5. Frais secondaires – compte d'attente	1 552 000.–
6. Réserve	500 000.–
9. Ameublement et décoration	330 000.–
Total	56 235 000.–

Après déduction de 2 125 000 francs de frais non-subventionnables et en appliquant une réduction de 33% selon directives de l'OFAG¹ pour projet de premier échelon de transformation de denrées agricoles, reste un montant subventionnable de 36 253 700 francs.

3.2.8. Construction bâtiment Seeland Bio

Seeland Bio est une société simple (communauté d'exploitation) entre deux exploitations maraîchères. Seeland Bio

¹ OFAG: office fédéral de l'agriculture

produit donc elle-même des légumes et les commercialise. 85% des produits commercialisés sont issus de leurs propres exploitations. Seeland Bio renforce sa position auprès des grands distributeurs et peut régulièrement augmenter ses volumes de vente. Aujourd'hui, les limites sont atteintes pour ce qui concerne le stockage, le conditionnement et la commercialisation. Ces activités sont réparties sur 3 sites distincts sur trois communes, ce qui nécessite de nombreux transports internes. La marchandise doit parfois être transportée plusieurs fois. Aujourd'hui, tout développement du volume n'est plus possible et de gros potentiels d'optimisation des processus pourraient être activés en réorganisant fondamentalement les infrastructures.

Le projet consiste en la réalisation d'un nouveau bâtiment, afin de rationaliser les processus et de créer la capacité nécessaire en vue du développement de marché attendu pour ces prochaines années. La société simple Seeland Bio est basée sur un contrat initial de 10 ans. Cependant un des sociétaires sera le propriétaire du bâtiment.

Coûts des travaux par CFC

1. Travaux préparatoires	9 000.-
2. Bâtiment	7 947 500.-
4. Aménagements extérieurs	501 000.-
5. Frais secondaires – compte d'attente	287 000.-
Total	8 744 000.-

Après déduction de 320 400 francs de frais non-subventionnables et en appliquant une réduction de 33% selon directives de l'OFAG pour projet de premier échelon de transformation de denrées agricoles, reste un montant subventionnable de 5 644 100 francs.

Remarque générale concernant les deux projets de construction

Dans le cadre de pareil projet de développement régional, on pourrait préférer regrouper les infrastructures et ne réaliser qu'une seule construction. La grande distribution (notamment Coop et Migros) est cependant sensible à l'identification de ses fournisseurs: un acteur orienté vers l'un verra sa cote diminuer auprès de l'autre. Grâce au contrat signé de coopération, les deux infrastructures permettront de couvrir la demande de la grande distribution. Elles permettront de répondre à la demande croissante et de maintenir la position forte de la région dans le secteur maraîcher bio au niveau national.

4. Coûts d'investissement et subventions envisagées

4.1. Coûts d'investissement et coûts subventionnables

Tous les postes d'investissement ne peuvent pas être subventionnés. On distingue dès lors les coûts d'investissement (totaux) et les coûts subventionnables (part pouvant être subventionnée). Les projets PDR ont une particularité puisqu'on tient compte de la nature d'un sous-projet pour appliquer un facteur qui peut réduire le montant subventionnable.

4.2. Calcul des subventions fédérales et cantonales

L'octroi d'une contribution fédérale est subordonné au versement d'une contribution équitable par le Canton. En zone de plaine, le taux maximal de subvention fédérale est de 34%, à condition que le canton s'engage à raison de 80% du montant fédéral (soit 27,2% du montant subventionnable). Si le Canton octroie moins, la Confédération diminue proportionnellement sa part.

Lors des premières discussions, la question de la participation du canton de Berne à la part cantonale au projet s'est posée. En effet, comme le projet est identifié à la région Seeland, il présente dans les faits également un intérêt pour les producteurs issus du canton de Berne. Une analyse des chiffres démontre que la part fribourgeoise varie entre 66% (surfaces de production) et 78% (chiffres d'affaires). Aussi, il ressort de l'analyse des projets et des sous-projets que toutes les organisations soutenues ont leur siège dans le canton de Fribourg. De plus, les constructions projetées représentant la majeure partie des investissements prévus sont sises sur le territoire fribourgeois. Le sous-projet tourisme est aussi exclusivement porté par Morat Tourisme. Partant de ces constats et de l'importance des projets de construction dans l'ensemble du projet, il est apparu comme opportun que le canton de Fribourg assure seul la part cantonale des subventions. Par ailleurs, la réduction de 50% appliquée pour le subventionnement des infrastructures s'inspire directement de la pratique en cours pour les projets de fromageries dans le canton de Fribourg. Avec ces éléments, la subvention cantonale moyenne s'élève à 15,5% des coûts subventionnables.

En outre, il faut relever que le projet s'inscrit pleinement dans l'ambition du canton de Fribourg, de devenir leader de l'agroalimentaire et créera 40 nouveaux emplois directs, tous sis dans le canton de Fribourg. Il faut aussi relever que ce soutien bénéficiera à l'ensemble des producteurs de culture maraîchère bio et aussi à la filière touristique de la région et assurera ainsi de nombreux emplois indirects.

4.3. Investissements et financement par bénéficiaire (subventions, et autres sources de financement)

Sous-projet	Coûts d'investissement	Coûts subventionnables	Taux subvention CH	Montant subvention CH	Taux subvention FR	Montant subvention FR	Emprunts hyp. et leasing	Fonds propres
1. Verein PRE F&G Seeland	3 133 588.-	2 834 720.-	34%	963 805.-	27,2%	771 044.-	0.-	1 322 235.-
dont:								
<i>Association</i>	979 588.-	680 720.-		231 445.-		185 156.-		
<i>Marketing général</i>	2 154 000.-	2 154 000.-		732 360.-		585 888.-		
2. Morat Tourisme								
<i>Bio Gemüse Tourismus</i>	2 458 291.-	1 279 476.-	34%	435 022.-	27,2%	348 017.-	0.-	1 594 757.-
3. B2B Plateforme GmbH								
<i>Plateforme B2B</i>	7 008 181.-	1 580 875.-	34%	537 498.-	27,2%	429 998.-	110 000.-	5 499 764.-
4. InnoPlateforme Bio GmbH								
<i>PlateformeInno</i>	1 686 173.-	935 312.-	34%	318 006.-	27,2%	254 405.-	0.-	1 054 303.-
5. Terraviva SA								
<i>Construction Terraviva</i>	56 235 010.-	36 253 706.-	17%	6 163 130.-	13,6%	4 930 504.-	35 020 000.-	6 955 701.-
6. Seeland Bio								
<i>Construction Seeland Bio</i>	8 744 490.-	5 644 147.-	17%	959 505.-	13,6%	767 604.-	6 370 000.-	171 001.-
Totaux	79 265 733.-	48 528 236.-	19,3%	9 376 965.-	15,5%	7 501 572.-	41 500 000.-	16 597 761.-

Le projet allant se développer sur une période de 7 ans, on relève que les remboursements des emprunts auront largement commencé. Ainsi, les porteurs du projet produiront encore 7 940 000 francs de liquidités à titre de remboursements durant la phase de démarrage.

Le tableau met en évidence que les deux projets de construction représentent la majeure partie des coûts du projet, et, partant, des subventions. Il est important de garder en vue qu'autant Terraviva que Bio Seeland sont des groupements de producteurs. Les répercussions de ces investissements profiteront de facto aux producteurs.

Comme l'a mis en évidence une étude réalisée par l'Institut agricole de Grangeneuve¹ en marge du projet, le marché des légumes croît régulièrement en suisse. Celui des légumes bio croît deux fois plus vite. Ce trend est observé dans les autres pays européens. La sensibilisation de la population ainsi que la croissance du nombre d'habitants permettent de penser que ce trend est durable.

Le Seeland occupe une place importante de ce marché avec 22% du marché suisse. Les infrastructures sont cependant au

maximum de leurs capacités. Pouvoir suivre le développement de ce marché nécessite des investissements. Ce seront autant de tonnages de légumes à produire dans la région et de répercussions positives pour les producteurs locaux.

Le marché des légumes est très concurrentiel et sous haute pression, notamment des grands distributeurs. Si la région ne dispose pas des infrastructures nécessaires à suivre la croissance du marché, le risque n'est pas simplement de voir l'écoulement stagner, mais bien de voir toute la production de la région délaissée par la grande distribution qui se tournerait vers des partenaires à même de satisfaire à l'entier de leur demande.

5. Échéances des versements, planification financière

Selon les règles, le 80% du montant des subventions sera versé en cours de déploiement du projet (période de 6 ans), en fonction des besoins. Le versement des 20% restants n'est possible qu'après la clôture de la période de lancement de 6 ans. Le solde peut être versé après avoir constaté l'atteinte des objectifs fixés et sur la base du décompte des frais réellement engagés.

¹ «Der Bio-Früchte, Gemüse, Kartoffel und Beeren-Markt in der Schweiz und seine zukünftige Entwicklung», L. Collet IAG 13.02.2019

Le versement des subventions pour les sous-projets 1 à 4 va être régulier durant la période. Le versement des subventions pour les sous-projets 5 et 6 va être concentré sur les deux pre-

mières années, puisque c'est durant ce laps de temps que les constructions auront lieu. Le tableau ci-dessous résume la répartition des subventions de 2021 à 2027.

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027 (solde)	Totaux
1 089 725.-	2 430 876.-	1 612 357.-	403 958.-	234 265.-	228 661.-	1 501 703.-	7 501 572.-

6. Durabilité

Ce dossier a fait l'objet d'une analyse sous l'angle du développement durable à l'aide de l'instrument «Boussole 21». L'analyse a permis de constater que le projet respecte les principes du développement durable.

Dans sa dimension économique, le projet permet non seulement de pérenniser la position de la région Seeland sur le marché maraîcher bio au niveau national (20% des légumes bio suisses sont produits dans le Seeland), mais donne les moyens de poursuivre la croissance observée ces dernières années. Les analyses de marché montrent que le trend va se poursuivre. Par ailleurs, le projet permet de développer une nouvelle activité avec une offre touristique, portée par Murten Tourismus, en lien avec la production maraîchère bio. En marge du projet, les acteurs ont pu conclure une collaboration pour la coordination de la production sur tout le périmètre du projet, le secteur en sort nettement renforcé.

Dans sa dimension environnementale, le projet comporte plusieurs niveaux d'intérêts. D'une part, on soutient l'augmentation de part de marché de légumes produits selon le mode biologique. L'impact est évident pour la qualité de l'eau (pas d'utilisation d'engrais chimiques ni de produits phytosanitaires de synthèse) et des sols. D'autre part, les infrastructures existantes vieillissantes sont remplacées. Le bilan énergétique est amélioré: meilleure efficacité des machines, moins de transports internes, lumières LED, chauffage par énergie renouvelable et/ou sonde géothermique, production d'électricité par installation photovoltaïque. Finalement, les sites sur lesquels se développe le projet favorisent les transports courts, que ce soit entre la production (en terre ou sous serre) et les lieux de stockage et de conditionnement, ou entre ces lieux de stockage et les accès au réseau de transport pour l'expédition.

Finalement, dans sa dimension sociale, le projet apporte un avantage à la population, principalement en augmentant la part de légumes bio (effet santé), mais aussi en élargissant l'offre touristique (divertissement et potentiel de rencontre) tout en créant de nouvelles places de travail. Par ailleurs, il faut relever que tout le personnel actif dans le cadre du projet est engagé selon le contrat-type agricole et dûment assuré (maladie, accident, etc.), ce qui garantit un traitement équitable.

7. Conclusions

Le projet «PRE Bio Gemüse Seeland» va soutenir le dynamisme du secteur maraîcher bio de la région du Seeland et renforcer la place privilégiée au niveau national que se sont créés les acteurs de ce pan important de l'agriculture fribourgeoise. Il va permettre de développer des potentiels et synergies en relation avec le tourisme. Il contribuera à faire connaître aux consommateurs les produits maraîchers bio de la région et créera de l'emploi au niveau régional. Il va encourager les échanges de compétences et par là renforcer le savoir-faire du secteur.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil d'ouvrir auprès de l'Administration des finances un crédit d'engagement de **7 501 572 francs** pour la réalisation du projet de développement régional «PRE Bio Gemüse Seeland».

En conséquence, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent décret.

Annexe

—

Rapport Boussole 21



Botschaft 2020-DIAF-26

12. Oktober 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Subventionierung des regionalen Entwicklungsprojekts Bio Gemüse Seeland

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für die Subventionierung des Projekts zur regionalen Entwicklung Bio Gemüse Seeland.

1. Einführung	9
2. Rechtsgrundlagen	10
3. Projektpräsentation	10
3.1. Übersicht	10
3.2. Die Unterprojekte	11
3.2.1. Verein	11
3.2.2. Koordination	11
3.2.3. Gesamtmarketing	12
3.2.4. Bio-Gemüse Tourismus	12
3.2.5. B2B Plattform	12
3.2.6. InnoPlattform	13
3.2.7. Bau Gebäude Terraviva ag/sa Kerzers	13
3.2.8. Bau Gebäude Seeland Bio	13
4. Investitionskosten und geplante Beiträge	14
4.1. Investitionskosten und beitragsberechtigte Kosten	14
4.2. Berechnung der Bundes- und Kantonsbeiträge	14
4.3. Investitionen und Finanzierung pro Begünstigten (Beiträge und andere Finanzierungsquellen)	15
5. Zahlungsfristen, Finanzplanung	15
6. Nachhaltigkeit	16
7. Schlussfolgerungen	16

1. Einführung

Der Verein PRE F&G Seeland besteht aus Bio-Gemüseproduzenten, Murten Tourismus und Landbauorganisationen. Dieser Verein ist der Projektträger. Er hat für sein Projekt «PRE Bio Gemüse Seeland» im Sinn des Landwirtschaftsgesetzes (LwG 910.1), Art. 93 Abs. 1 Bst. c ein Gesuch um Kantons- und Bundesbeiträge eingereicht. Der Kanton ist mit dem Amt für Landwirtschaft für die Prüfung des Dossiers zuständig; die Bundeshilfe wird aufgrund des kantonalen Entscheids gewährt.

Die Projekte zur regionalen Entwicklung, kurz PRE, zielen auf die Schaffung von Mehrwert für die Landwirtschaft ab, indem sie Interaktionen mit anderen Wirtschaftsbereichen

schaffen oder fördern. Abgesehen von dieser Verbindung mit anderen Bereichen muss ein PRE auch mehrere der Ebenen betreffen, die das landwirtschaftliche Produkt durchläuft (Produktion, Verarbeitung, Vermarktung). Ein PRE muss ein einheitliches Ganzes darstellen, mit einer Region identifizierbar sein, aus mehreren Unterprojekten bestehen und von mehreren Akteuren getragen werden, die wirtschaftlich und rechtlich voneinander unabhängig sind.

Die vom Kanton und vom Bund genehmigten Projekte können Bundes- und Kantonsbeiträge erhalten. Der Bund gewährt die Beiträge unter der Bedingung, dass sich der Kanton zu mindestens 80% des Bundesbetrags beteiligt. Die Beiträge können für den Bau von Infrastrukturen, aber auch als

finanzielle Unterstützung der Projekte während einer Aufbauphase gewährt werden.

Für die Finanzierung der Restkosten können zinslose Investitionskredite gewährt werden (Restkosten = beitragsberechtigten Kosten – Bundes- und Kantonsbeiträge). In diesem Dossier verzichten die Projektträger ausdrücklich darauf, Investitionskredite zu beantragen. Dies namentlich aufgrund der Rückzahlungsbedingungen. Die Tatsache, dass auf mögliche Investitionskredite verzichtet wird, hat keinen Einfluss auf die Höhe der Beiträge.

Ein PRE wird in mehreren Phasen erarbeitet.

- > Gestützt auf eine *Projektskizze* gibt der Bund grünes Licht für den Start der Vorabklärung. Er gewährt dazu einen einmaligen Beitrag von 20 000 Franken.
- > In der *Vorabklärung* wird das Projekt mehr im Detail ausgearbeitet. Dabei werden namentlich die Kosten beziffert, die für den Abschluss der Abklärung notwendig sind (Auftragnehmer, Experten, Architekten usw.). Der Kanton und der Bund analysieren das Vorabklärungsdossier. Wenn sie dieses akzeptieren, gewähren sie Beiträge für die Finanzierung der darauffolgenden Grundlagenetappe. Sie können bestimmte Bedingungen auferlegen oder verlangen, dass in der nächsten Etappe Bestandteile genauer erklärt oder korrigiert werden. Für die Umsetzung der Grundlagenetappe gewährte der Kanton einen Beitrag von 725 430 Franken (Beschluss SR 17.04.2018) und der Bund von 906 780 Franken (Zuschuss BLW 9.05.2018). Die Kosten beliefen sich auf 2 776 000 Franken. Der Bundesbeitrag war an eine anteilmässige Beteiligung des Kantons (80%) geknüpft.
- > In der *Grundlagenetappe* wird dem Projekt der letzte Schliff gegeben: Die Baukosten werden festgelegt, die Baubewilligungen beantragt, die Finanzierungen sichergestellt, Vereinbarungen mit wichtigen Partnern mit Absichtserklärungen festgehalten, die Prozesse beschrieben und die Businesspläne ausgearbeitet. Gestützt auf dieses Dossier gewähren der Kanton und der Bund Realisierungsbeiträge. Eine erste Version des Dokuments wurde im Frühling 2019 eingereicht. Der Kanton und der Bund haben den Grundsatz des Projekts angenommen und eine Liste mit erforderlichen Änderungen, Erläuterungen und Ergänzungen abgegeben. Das definitive Dossier wurde im April 2020 übergeben. Das Amt für Landwirtschaft legte am 17. Juni 2020 eine positive Stellungnahme vor. Der Bund seinerseits legte am 21. September 2020 eine positive Stellungnahme vor. Auf dieser Grundlage ist das Projekt zu Beiträgen berechtigt. Auch hier ist der Bundesbeitrag an eine anteilmässige Beteiligung des Kantons (80%) geknüpft. Kanton, Bund und Projektträger unterzeichnen anschliessend eine Vereinbarung, die den Beginn der Umsetzung ermöglicht. Hier ist das Ziel, dass die Vereinbarung bis Ende 2020 unterzeichnet werden kann.

- > *Umsetzung*. Nach der Unterzeichnung der Vereinbarung können die Projektträger mit der Umsetzung beginnen. 80% der Beiträge werden im Lauf der Umsetzung während den ersten 6 Jahren ausbezahlt. Der Restbetrag von 20% wird im 7. Jahr gestützt auf die Endabrechnung ausbezahlt, und zwar nachdem das Erreichen der Teil- und Gesamtziele bestätigt wurde. Die Definition dieser messbaren (finanziellen oder quantitativen) Ziele ist Teil des Dokuments. Das Ziel ist hier, Anfang 2021 mit der Umsetzung zu beginnen.

Für die Gewährung seines Anteils des Umsetzungsbeitrags muss der Kanton die Finanzierung sicherstellen. Dieses Dekret zielt auf den Erhalt des entsprechenden Kredits ab.

2. Rechtsgrundlagen

Artikel 93 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) sieht vor, dass der Bund für die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist, Beiträge gewährt.

Die Bundesverordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SVV; SR 913.1) regelt die Gewährung der Bundesbeiträge. Für die Projekte zur regionalen Entwicklung setzt die Verordnung für die Bundesbeiträge die Auszahlung eines Kantonsbeitrags voraus, der mindestens 80% des Bundesbeitrags entspricht (Art. 20 Abs. 1 Bst. a SVV).

Auf kantonaler Ebene ist die Subventionierung durch Art. 179 des Gesetzes vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG; SGF 917.1) vorgesehen und durch den Beschluss vom 19. Dezember 1995 über die Kantonsbeiträge an die Bodenverbesserungen (SGF 917.16) reglementiert. Für die Projekte zur regionalen Entwicklung sieht dieser Beschluss vor, dass sich der Höchstsatz des Kantonsbeitrags auf 80% des Satzes des Bundes beläuft (Art. 6 Bst. 2 des Beschlusses).

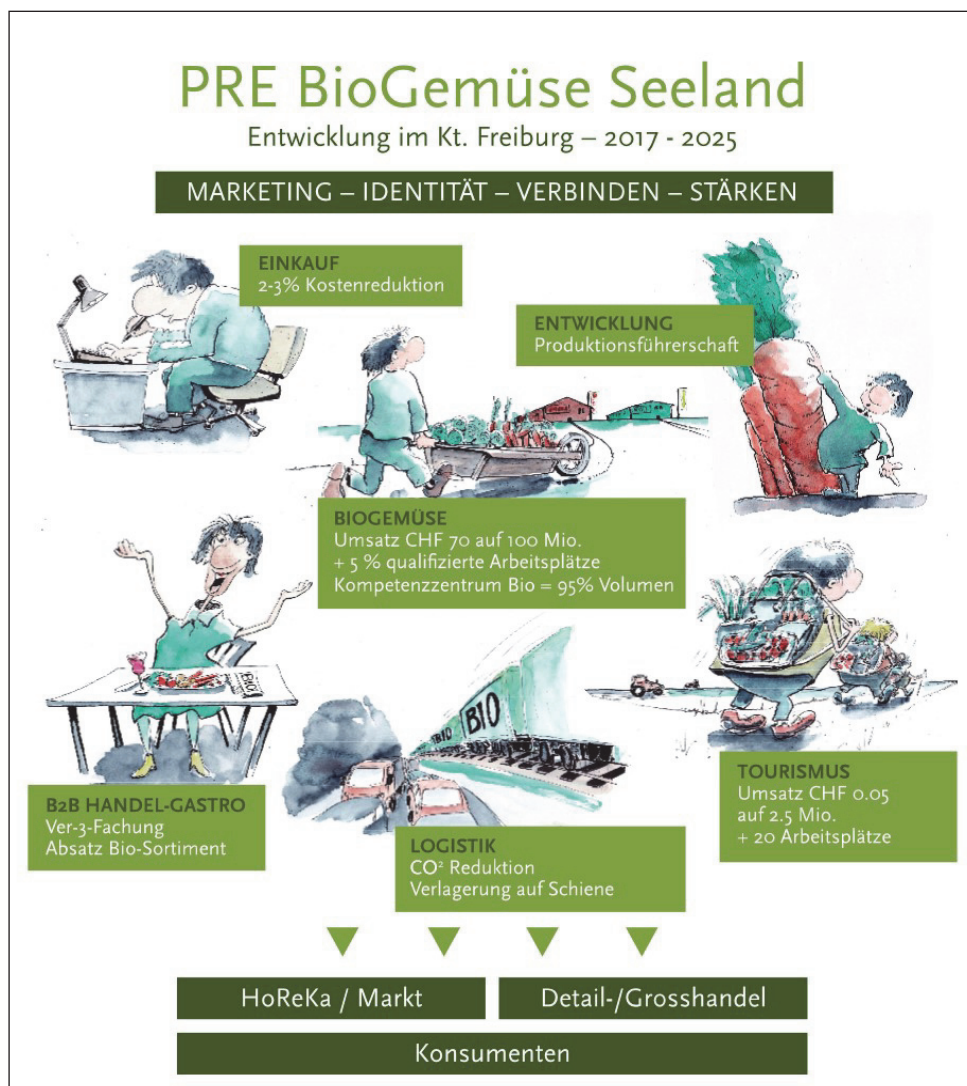
3. Projektpräsentation

3.1. Übersicht

Das Hauptziel des PRE Bio Gemüse Seeland ist die Schaffung von Mehrwert für den Sektor des biologischen Gemüsebaus im Seeland. Er zielt zudem auf die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeit, des Tourismus und der Fachkompetenzen ab. Die drei Stichworte des Projekts sind «Gemüse», «Bio» und «Seeland».

Der Vorstand der Projektträgerschaft, des Vereins PRE F&G Seeland, besteht aus einzelnen Gemüseproduzenten, Terraviva AG (Vermarktung von Gemüse, Bio-Gemüseproduzentenorganisation mit Sitz in Kerzers), der Betriebsgemeinschaft Seeland Bio und Murten Tourismus.

Das folgende Schema stellt eine Übersicht des Projekts dar.



Quelle: Verein PRE F&G Seeland

3.2. Die Unterprojekte

Während den Arbeiten stellten die Projektträger Überlegungen mit zahlreichen Ausrichtungen in Bezug auf die Grundthemen (Gemüse, Bio, Seeland) an. Einige Unterprojekte wurden im Verlauf der Abklärung aus verschiedenen Gründen aufgegeben. Das Projekt besteht heute aus folgenden Unterprojekten.

3.2.1. Verein

Der Verein PRE F&G Seeland wird das gesamte Projekt steuern und überwachen. Der Verein besteht hauptsächlich aus Bio-Gemüseproduzenten des Perimeters. Sein Vorstand wird von einem externen Auftragnehmer geleitet, besteht aber ebenfalls hauptsächlich aus Bio-Gemüseproduzenten des Perimeters.

Der Verein wird für die Umsetzung des PRE eine Projektleitung beauftragen.

Kosten: Während der sechsjährigen Aufbauphase belaufen sich die Kosten auf 979 600 Franken. Es handelt sich um die Aufwendungen für die Projektführung, Administration usw. Von diesen Kosten sind 680 700 Franken beitragsberechtigigt.

3.2.2. Koordination

Auch wenn dieses Unterprojekt keine Beiträge beansprucht, ist es hier anzuführen, denn es ist zentral. Die Partner des Projekts, Terraviva AG und Seeland Bio, vermarkten zusammen 95% des im Seeland produzierten Bio-Gemüses.

Im Rahmen des Projekts haben sie für die Planung der Produktion (mit ihren vorgelagerten Produzenten), der Ernte, der Verpackung und des Absatzes des Gemüses einen Koordinationsvertrag unterzeichnet. Durch die gemeinsame Planung ab der Produktion wird verhindert, dass die gesamte Produktion gleichzeitig auf den Markt kommt (mit der dadurch ausgelösten Preissenkung) und dass kurz dar-

auf ein Mangel herrscht. Mit diesem Zusammenschluss wird eine Konkurrenzsituation unter den lokalen Akteuren vermieden und die gesamte Branche gewinnt an Effizienz und an Gewicht gegenüber den Einkäufern des Grosshandels. Die Zusammenarbeit legt die Grundlagen des Bündnisses fest, das sich namentlich auf das gemeinsame Vorgehen beim Marketing (siehe folgendes Unterprojekt) und beim Absatz (siehe Unterprojekt Plattform B2B) bezieht.

An der Tatsache, dass 20% des in der Schweiz produzierten Bio-Gemüses aus dem Seeland stammt, kann das Potenzial dieser Koordination gemessen werden. Diese Vereinbarung besiegelt eine wichtige Allianz der Branche in dieser Region.

3.2.3. Gesamtmarketing

Das Ziel ist die Einführung eines Gesamtmarketingkonzepts für das Projekt als Ganzes, aber auch für die anderen Unterprojekte. Es geht darum, eine gemeinsame und kohärente Linie zu verfolgen.

Im Rahmen des Projekts wurden Marketingaktionen für die sechsjährige Aufbauphase vorgesehen: Corporate Identity, Website, Newsletter, Mailings, Werbetafeln, Werbeaktionen, Kampagnen in sozialen Medien, Inserate in der digitalen Presse.

Die Akteure planen mit diesem Projekt eine nachhaltige Umsatzsteigerung. Das Projekt unterscheidet klar zwischen den «bereits bewilligten üblichen Ausgaben» der Akteure für ihre Werbung und den neuen Massnahmen für die Erhöhung der Marktanteile. Die erwartete Erhöhung wird langfristig ermöglichen, die Aufwendungen für die neuen Marketingmassnahmen vollständig zu tragen. Die Beiträge stellen eine Finanzhilfe in der Aufbauphase des Projekts dar, bevor die Investitionen einen Ertrag abwerfen.

Für das Marketing werden zu einem grossen Teil professionelle Agenturen beauftragt, aber auch mit internen Ressourcen gearbeitet (vom Verein angestellte Projektleitung). Die Projektleitung des Vereins wird die Umsetzung der geplanten Aktionen leiten.

Kosten: Während der sechsjährigen Aufbauphase belaufen sich die Kosten auf 2 154 000 Franken. Davon sind 291 000 Franken für das eigene Personal für diese Aufgaben und 1 863 000 Franken für Aufträge vorgesehen. Alle Kosten sind beitragsberechtigt.

3.2.4. Bio-Gemüse Tourismus

Dieses Unterprojekt wird von Murten Tourismus getragen. Das Ziel ist die Entwicklung eines breiten und professionellen touristischen Angebots (Individual- und Gruppenreisen) mit Bezug auf die Projektthemen. Es besteht aus zwei Ebenen:

- > 1. Ebene: Verkauf einer Dienstleistung und Entwicklung eines Profitzentrums;
- > 2. Ebene: Sensibilisierung der Kundschaft für regionale Produktthemen, Klimabewusstsein, Qualität und Bio. So wird dies eine auf Frauen (die den Grossteil der Entscheide in Bezug auf den Lebensmitteleinkauf treffen) und Kinder (Kunden von morgen) ausgerichtete Marketingaktion.

Konkret geht es um die Einführung einer Einrichtung (Incoming), die das Angebot auf den Betrieben entwickelt, die Website schafft und pflegt und die Produzierenden in touristischen Aktivitäten schult. Die Einrichtung wird die Kundenanfragen entgegennehmen und koordinieren und die Kunden an die Dienstleistenden (Betriebe und Partnerunternehmen) verweisen. Administrativ wird die Einrichtung direkt von Murten Tourismus geleitet, wodurch ihre Professionalität sichergestellt wird. Es wird separat Buch geführt. Die Einrichtung wird durch eine Kommission auf die Dienstleistungseinnahmen finanziert. Die Beiträge stellen eine Finanzhilfe in der Aufbauphase des Projekts dar, bevor die Einnahmen die Ausgaben abdecken.

Kosten: Während der sechsjährigen Aufbauphase belaufen sich die Kosten auf 2 458 300 Franken. Nach Abzug der direkt mit dem Betrieb verbundenen Kosten verbleiben 1 279 500 Franken, die beitragsberechtigt sind, davon sind 80% Personalkosten. Der Rest sind administrative Kosten.

3.2.5. B2B¹ Plattform

Das Ziel ist die Einführung eines Direktverkaufsangebots für Grosshandel, Gastronomie, Detailhandel, Schulen und Einrichtungen, Caterer, kleine Hofläden usw. Die Plattform wird das Kompetenzzentrum für die Vermarktung der Produkte der Projektakteure sein. Sowohl Terraviva AG als auch Seeland Bio werden die Vermarktungstätigkeit für ihre Produkte auf diese Plattform übertragen (Folge der in 2.2.2 erwähnten Koordination). Dieses Unterprojekt umfasst zudem Überlegungen zum Transport, namentlich mit dem Ziel der Nachhaltigkeit (Verlagerung auf die Bahn und/oder elektrische Fahrzeuge). Ab dem zweiten Jahr wird ein beträchtlicher Umsatz angestrebt.

Diese Plattform wird aus der unabhängigen B2B-Plattform GmbH bestehen, die ihren Sitz in Kerzers hat. Ihr Kapital wird hauptsächlich von lokalen Produzenten gehalten, steht aber auch anderen Akteuren offen. Die Infrastruktur wird für andere bestehende Organisationen zugänglich sein, die über kein vergleichbares Instrument verfügen. Der Verein Bio Freiburg wird einen Teil des Kapitals halten und die Plattform nutzen, um die Vermarktung der Produkte seiner Mitglieder zu dynamisieren.

¹ B2B = business to business. Bezeichnet die Tätigkeiten zwischen Unternehmen.

Die Beiträge werden einerseits für den Kauf der notwendigen Hilfsmittel für die Tätigkeit (Software) aufgewendet und stellen andererseits eine Finanzhilfe für die Aufbauphase des Projekts dar, bevor die Einnahmen die Ausgaben abdecken.

Kosten: Während der sechsjährigen Aufbauphase belaufen sich die Kosten auf 7 008 200 Franken. Nach Abzug der Kosten in Verbindung mit den bereits bei Terraviva und Seeland Bio bestehenden Tätigkeiten, die auf diese Plattform übertragen werden, sind 1 580 800 Franken beitragsberechtigt. Davon sind 90% Personalkosten und der Rest Investitionen für die Logistik (Software und Elektrofahrzeug für die Lieferungen).

3.2.6. InnoPlattform

Das Ziel ist der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Themen in Verbindung mit dem biologischen Gemüseanbau. Es wird seinen Kunden Beratungs-, Ausbildungs- und Forschungsleistungen anbieten.

Die Gemüsebetriebe spezialisieren sich und ihre Bewirtschaftenden entwickeln ausgeprägte Spitzenkompetenzen in allen Bereichen ihrer Unternehmen: Produktionstechnik, Management, Märkte usw. Ihre Anforderungen an die Begleitung und Beratung folgen der gleichen Tendenz. Davon ausgehend, dass die gewünschten Leistungen auf dem Markt nicht vorhanden sind, ist das Ziel, eine Beratungsstelle aufzubauen, die den Bio-Produzenten der Region zur Verfügung steht. Die Plattform wird eigene Leistungen anbieten, sucht verfügbare und ermöglicht und fördert den Austausch der bestehenden Kompetenzen in der Region.

Auf institutioneller Ebene arbeiten die Kantone Bern und Freiburg in Zusammenarbeit mit nationalen Branchenakteuren (VSGP, SZG, Agroscope, HAFL) an der Einführung eines nationalen Kompetenznetzwerks für den Gemüseanbau mit Schwerpunkt im Seeland. Das Unterprojekt ist keine Konkurrenz oder Doppelspurigkeit, sondern eine Ergänzung und/oder Partner. Das Dossier enthält eine Absichtserklärung für die Zusammenarbeit der Projektträger mit der Direktion des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve und der Direktion des Berner Bildungszentrums für Landwirtschaft Inforama. Nach Analyse wird diese Leistung als Ergänzung zur bestehenden Beratungsleistung anerkannt.

Das Unterprojekt wird langfristig durch den Verkauf von Einzelleistungen an die Gemüsebetriebe (Beratung) oder breiter abgestützte Leistungen, wie Versuche oder Forschungen im Auftrag von Terraviva AG oder Seeland Bio finanziert.

Diese Plattform wird aus der unabhängigen InnoPlattform-Bio GmbH bestehen, die ihren Sitz in Kerzers hat. Ihr Kapital wird grösstenteils von lokalen Produzenten gehalten.

Die Beiträge stellen eine Finanzhilfe in der Aufbauphase des Projekts dar, bevor die Einnahmen die Ausgaben abdecken.

Kosten: Während der sechsjährigen Aufbauphase belaufen sich die Kosten auf 1 686 200 Franken. Nach Abzug der direkt mit dem Betrieb verbundenen Kosten verbleiben 935 300 Franken, die beitragsberechtigt sind, davon sind 93% Personalkosten. Der Rest sind administrative Kosten.

3.2.7. Bau Gebäude Terraviva ag/sa Kerzers

Terraviva ist eine Produzentenorganisation, welche die Bio-Gemüseprodukte ihrer Mitglieder vermarktet. Sie hat sich im Lauf der Jahre durch den Zusammenschluss von mehreren bestehenden Organisationen gebildet.

An ihrem Standort in der Industriezone von Kerzers mit ungefähr 150 Mitarbeitenden wird die Ware in Empfang genommen, im Kühlschrank gelagert und für den Verkauf abgepackt (in Kisten oder Gebinde). Mit der Zeit und dem steigenden Volumen erlebten die Ketten zahlreiche Änderungen. Es ist heute nicht mehr möglich, das Volumen zu erhöhen und mit der grundlegenden Neuorganisation der Infrastrukturen könnte für die Prozesse ein grosses Optimierungspotenzial aktiviert werden.

Das Projekt besteht im Bau eines neuen Gebäudes durch die Verlängerung des bestehenden Gebäudes, um die Prozesse zu rationalisieren und die notwendige Kapazität für die in den nächsten Jahren erwartete Marktentwicklung zu schaffen. Diese Investition ist das Aushängeschild des Hauptprojekts.

Kosten der Arbeiten pro BKP

0. Gelände	20 000
1. Vorbereitungsarbeiten	1 403 000
2. Gebäude	30 995 000
3. Betriebsausrüstung	17 785 000
4. Aussenraumgestaltung	3 650 000
5. Nebenkosten – Abklärungskonto	1 552 000
6. Reserve	500 000
9. Einrichtung und Raumgestaltung	330 000
Total	56 235 000

Nach Abzug der nicht beitragsberechtigten 2 125 000 Franken und nach Anwendung eines Abzugs von 33% gemäss Richtlinien des BLW¹ für Projekte der ersten Verarbeitungsstufe von landwirtschaftlichen Erzeugnissen verbleibt ein beitragsberechtigter Betrag von 36 253 700 Franken.

3.2.8. Bau Gebäude Seeland Bio

Seeland Bio ist eine einfache Gesellschaft (Betriebsgemeinschaft) von zwei Gemüseanbaubetrieben. Seeland Bio produziert folglich selber Gemüse und vermarktet es. 85% der

¹ BLW: Bundesamt für Landwirtschaft

vermarkteten Produkte stammen aus den eigenen Betrieben. Seeland Bio stärkt ihre Position bei den Grosshändlern und erhöht ihr Verkaufsvolumen regelmässig. Sie hat heute ihre Grenzen in Bezug auf die Lagerung, Verpackung und Vermarktung erreicht. Ihre Tätigkeiten verteilen sich auf drei verschiedene Standorte in drei Gemeinden, was zu zahlreichen internen Transporten führt. Die Ware muss manchmal mehrmals transportiert werden. Heute ist keine Erhöhung des Volumens mehr möglich und mit der grundlegenden Neuorganisation der Infrastrukturen könnte für die Prozesse ein grosses Optimierungspotenzial aktiviert werden.

Das Projekt besteht im Bau eines neuen Gebäudes, um die Prozesse zu rationalisieren und die notwendige Kapazität für die in den nächsten Jahren erwartete Marktentwicklung zu schaffen. Die einfache Gesellschaft Seeland Bio stützt sich auf einen zehnjährigen Ausgangsvertrag. Allerdings wird einer der Gesellschafter Eigentümer des Gebäudes sein.

Kosten der Arbeiten pro BKP

1. Vorbereitungsarbeiten	9 000
2. Gebäude	7 947 500
4. Aussenraumgestaltung	501 000
5. Nebenkosten – Abklärungskonto	287 000
Total	8 744 000

Nach Abzug der nicht beitragsberechtigten 320 400 Franken und nach Anwendung eines Abzugs von 33% gemäss Richtlinien des BLW für Projekte der ersten Verarbeitungsstufe von landwirtschaftlichen Erzeugnissen verbleibt ein beitragsberechtigter Betrag von 5 644 100 Franken.

Allgemeine Bemerkung bezüglich die beiden Bauprojekte

Im Rahmen eines solchen Projekts zur regionalen Entwicklung könnte vorgezogen werden, die Infrastrukturen zusammenzulegen und nur ein Gebäude zu bauen. Der Grosshandel (namentlich Coop und Migros) reagiert jedoch auf die Gleichsetzung ihrer Anlieferer: Ein auf den einen ausgerichteter Akteur verliert beim andern an Beliebtheit. Mit der unterzeichneten Kooperationsvereinbarung können die beiden Infrastrukturen die Nachfrage des Grosshandels abdecken. Sie ermöglichen die Deckung der steigenden Nachfrage und wahren die starke Stellung der Region im Bio-Gemüse-sektor auf nationaler Ebene.

4. Investitionskosten und geplante Beiträge

4.1. Investitionskosten und beitragsberechtigte Kosten

Nicht alle Investitionsposten sind beitragsberechtigt. So wird zwischen Investitionskosten (Total) und beitragsberechtigten Kosten (die subventioniert werden können) unterschieden. Die PRE weisen eine Besonderheit auf, da für die Anwendung eines Faktors, der den beitragsberechtigten Betrag reduzieren kann, die Art der Unterprojekte berücksichtigt wird.

4.2. Berechnung der Bundes- und Kantonsbeiträge

Die Gewährung eines Bundesbeitrags setzt die Zahlung eines angemessenen Kantonsbeitrags voraus. In der Talzone beträgt der Höchstsatz für den Bundesbeitrag 34%, unter der Bedingung, dass sich der Kanton zu 80% des Bundesbetrags beteiligt (das heisst 27,2% des beitragsberechtigten Betrags). Gewährt der Kanton weniger, senkt der Bund seinen Beitrag proportional.

Bei den ersten Gesprächen wurde die Frage der Beteiligung des Kantons Bern am kantonalen Teil des Projekts gestellt. Da sich das Projekt auf das Seeland bezieht, ist es auch für die Produzierenden aus dem Kanton Bern interessant. Eine Analyse der Zahlen zeigt auf, dass der Freiburger Anteil zwischen 66% (Produktionsflächen) und 78% (Umsatz) variiert. Aus der Analyse des Projekts und der Unterprojekte ging zudem hervor, dass alle unterstützten Organisationen ihren Sitz im Kanton Freiburg haben. Zudem befinden sich die geplanten Bauten, die den Grossteil der geplanten Investitionen darstellen, auf Freiburger Gebiet. Das Unterprojekt Tourismus wird ebenfalls ausschliesslich von Murten Tourismus getragen. Ausgehend von diesen Feststellungen und aufgrund der Grösse der Bauprojekte in Bezug auf das gesamte Projekt erschien es als zweckmässig, dass der Kanton Freiburg den kantonalen Beitrag allein trägt. Ausserdem inspiriert sich die Reduktion der Subventionierung der Infrastrukturprojekte um 50% direkt an der Praxis, die gegenwärtig für die Käse-reiprojekte im Kanton Freiburg angewandt wird. Entsprechend beläuft sich der durchschnittliche Kantonsbeitrag auf 15,5% der beitragsberechtigten Kosten.

Es ist ausserdem anzumerken, dass das Projekt dem Anspruch des Kantons Freiburg entspricht, Leader im Nahrungsmittelsektor zu werden. Es wird 40 neue direkte Arbeitsstellen schaffen, die sich alle im Kanton Freiburg befinden. Es ist ebenfalls zu erwähnen, dass diese Unterstützung allen Bio-Gemüseproduzenten wie auch dem Tourismussektor der Region zugutekommt, wodurch zahlreiche indirekte Arbeitsstellen sichergestellt werden.

4.3. Investitionen und Finanzierung pro Begünstigten (Beiträge und andere Finanzierungsquellen)

Unterprojekt	Investitionskosten	Beitragsberechtigte Kosten	Beitragsatz CH	Betrag Beitrag CH	Beitragsatz FR	Betrag Beitrag FR	Hypothekendarlehen und Leasing	Eigenkapital
1. Verein PRE F&G Seeland	3 133 588.–	2 834 720.–	34%	963 805.–	27,2%	771 044.–	0.–	1 322 235.–
davon: <i>Verein</i>	979 588.–	680 720.–		231 445.–		185 156.–		
<i>Marketing allgemein</i>	2 154 000.–	2 154 000.–		732 360.–		585 888.–		
2. Murten Tourismus								
<i>Bio Gemüse Tourismus</i>	2 458 291.–	1 279 476.–	34%	435 022.–	27,2%	348 017.–	0.–	1 594 757.–
3. B2B Plattform GmbH								
<i>B2B Plattform</i>	7 008 181.–	1 580 875.–	34%	537 498.–	27,2%	429 998.–	110 000.–	5 499 764.–
4. InnoPlattform Bio GmbH								
<i>InnoPlattform</i>	1 686 173.–	935 312.–	34%	318 006.–	27,2%	254 405.–	0.–	1 054 303.–
5. Terraviva AG								
<i>Bau Terraviva</i>	56 235 010.–	36 253 706.–	17%	6 163 130.–	13,6%	4 930 504.–	35 020 000.–	6 955 701.–
6. Seeland Bio								
<i>Bau Seeland Bio</i>	8 744 490.–	5 644 147.–	17%	959 505.–	13,6%	767 604.–	6 370 000.–	171 001.–
Total	79 265 733.–	48 528 236.–	19,3%	9 376 965.–	15,5%	7 501 572.–	41 500 000.–	16 597 761.–

Das Projekt ist für eine Dauer von sieben Jahren geplant und es wird festgehalten, dass die Rückzahlung der Darlehen lange vor diesem Ablauf beginnt. So werden die Projektträger noch während der Aufbauphase eine Liquidität für die Rückzahlung in Höhe von 7 940 000 Franken produzieren.

Die Tabelle zeigt auf, dass die beiden Bauprojekte den Grossteil der Projektkosten darstellen, wie auch der Beiträge. Es ist wichtig, nicht zu vergessen, dass sowohl Terraviva als auch Seeland Bio Produzentenorganisationen sind. Die Auswirkungen dieser Investitionen nutzen de facto den Produzierenden.

Wie eine Studie des Landwirtschaftlichen Instituts Grange-neuve¹ am Rande des Projekts aufzeigte, wächst der Gemüsemarkt in der Schweiz stetig. Jener des Bio-Gemüses wächst doppelt so schnell. Dieser Trend wird auch in den anderen europäischen Ländern beobachtet. Die Sensibilisierung der Bevölkerung sowie das Bevölkerungswachstum lassen vermuten, dass dieser Trend nachhaltig ist.

Das Seeland nimmt in diesem Markt mit einem Anteil von 22% am Schweizer Markt einen wichtigen Platz ein. Die Infrastrukturen sind jedoch an ihren Kapazitätsgrenzen

¹ «Der Bio-Früchte, Gemüse, Kartoffel und Beeren-Markt in der Schweiz und seine zukünftige Entwicklung», L. Collet LIG, 13.02.2019

angelangt. Für die Weiterverfolgung der Entwicklung dieses Marktes sind Investitionen notwendig, wodurch in der Region weitere Tonnen Gemüse produziert werden können und die lokalen Produzierenden profitieren.

Der Gemüsemarkt ist sehr umkämpft und der Druck ist gross, namentlich vom Grosshandel. Wenn die Region nicht über die notwendigen Infrastrukturen für die Verfolgung des Wachstums des Marktes verfügt, besteht nicht nur die Gefahr, dass der Absatz stagniert, sondern auch, dass sich der Grosshandel von der Produktion der ganzen Region ab- und Partnern zuwendet, die seine gesamte Nachfrage abdecken können.

5. Zahlungsfristen, Finanzplanung

Gemäss den Regeln wird 80% der Beiträge abhängig vom Bedarf im Verlauf der Umsetzung des Projekts (6 Jahre) ausbezahlt. Die Auszahlung der restlichen 20% ist erst nach Abschluss der sechsjährigen Anlaufperiode möglich. Der Restbetrag kann ausbezahlt werden, nachdem das Erreichen der festgelegten Ziele festgestellt wird und stützt sich auf die Abrechnung der tatsächlichen Kosten.

Die Zahlung der Beiträge für die Unterprojekte 1 bis 4 wird während dieser Zeit regelmässig erfolgen. Die Zahlung der Beiträge für die Unterprojekte 5 und 6 wird auf die beiden ersten Jahre konzentriert sein, da während dieser Zeit gebaut

wird. Die folgende Tabelle fasst die Aufteilung der Beiträge von 2021 bis 2027 zusammen.

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027 (Restbetrag)	Total
1 089 725	2 430 876	1 612 357	403 958	234 265	228 661	1 501 703	7 501 572

6. Nachhaltigkeit

Dieses Dossier ist Gegenstand einer Analyse vom Blickpunkt der nachhaltigen Entwicklung mit dem Hilfsmittel «Boussole 21». Die Analyse ermöglichte die Feststellung, dass das Projekt die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung einhält.

In seiner wirtschaftlichen Dimension ermöglicht das Projekt nicht nur, die Stellung des Seelands auf dem nationalen Bio-Gemüsemarkt (20% des Schweizer Bio-Gemüse wird im Seeland produziert) nachhaltig zu sichern, sondern schafft auch die Mittel für die Weiterführung des in den letzten Jahren beobachteten Wachstums. Die Marktanalysen zeigen, dass sich der Trend fortsetzen wird. Ausserdem ermöglicht das Projekt die Entwicklung einer neuen Aktivität mit einem touristischen Angebot, getragen von Murten Tourismus und in Verbindung mit dem biologischen Gemüseanbau. Im Rahmen des Projekts konnten die Akteure eine Zusammenarbeit für die Koordination der Produktion im gesamten Projektperimeter abschliessen, wodurch der Sektor deutlich gestärkt wird.

In seiner ökologischen Dimension ist das Projekt auf mehreren Ebenen von Interesse. Einerseits wird das Wachstum des biologisch produzierten Gemüsemarktanteils unterstützt. Die Folgen sind offensichtlich für die Qualität des Wassers (keine Verwendung von chemischem Dünger oder synthetischen Pflanzenschutzmitteln) und des Bodens. Andererseits werden bestehende, in die Jahre gekommene Infrastrukturen ersetzt. Die Energiebilanz wird verbessert: effizientere Maschinen, weniger interne Transporte, LED-Leuchten, Heizung mit erneuerbaren Energien und/oder Erdsonde, Stromproduktion mit Solaranlage. Schliesslich fördern die Standorte, auf denen das Projekt entwickelt wird, kurze Transportwege. Dies sowohl zwischen der Produktion (im Freiland oder Tunnel) und den Lager- und Verpackungsorten als auch zwischen den Lagerorten und dem Zugang zum Transportnetz für den Versand.

Schliesslich, in seiner sozialen Dimension, bringt das Projekt der Bevölkerung einen Nutzen. Dies hauptsächlich durch die Erhöhung des Anteils an Biogemüse (Gesundheit), aber auch durch die Erweiterung des touristischen Angebots (Unterhaltung und Treffpunktpotenzial), während neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Es ist ausserdem festzuhalten, dass das gesamte im Rahmen des Projekts aktive Personal nach dem landwirtschaftlichen Rahmenvertrag angestellt und

ordnungsgemäss versichert wird (Krankheit, Unfall usw.), was eine faire Behandlung gewährleistet.

7. Schlussfolgerungen

Das PRE Bio Gemüse Seeland wird die Dynamik des Bio-Gemüsesektors der Region Seeland unterstützen und die privilegierte Stellung auf nationaler Ebene stärken, die sich die Akteure dieses wichtigen Zweigs der Freiburger Landwirtschaft geschaffen haben. Es wird den Ausbau von Potenzialen und Synergien in Verbindung mit dem Tourismus ermöglichen. Es wird so den Konsumentinnen und Konsumenten die Bio-Gemüseprodukte der Region näherbringen und auf regionaler Ebene Arbeitsplätze schaffen. Es wird den Austausch von Kompetenzen fördern und so das Know-how des Sektors stärken.

Aus diesen Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, bei der Finanzverwaltung einen Verpflichtungskredit von **7 501 572 Franken** für die Umsetzung des Projekts zur regionalen Entwicklung PRE Bio Gemüse Seeland zu beantragen.

Demnach fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, dieses Dekret zu genehmigen.

Anhang

—

Bericht Boussole 21

**Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement
destiné au subventionnement du projet de développement
régional Bio Gemüse Seeland**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr);
Vu l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurales dans l'agriculture (OAS);
Vu la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF);
Vu l'arrêté du 19 décembre 1995 concernant les subventions cantonales en faveur d'améliorations foncières;
Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);
Vu le message 2020-DIAF-26 du Conseil d'Etat du 12 octobre 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

**Dekret über einen Verpflichtungskredit
für die Subventionierung des regionalen
Entwicklungsprojekts Bio Gemüse Seeland**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG);
gestützt auf die Verordnung des Bundesrats vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SVV);
gestützt auf das Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG);
gestützt auf den Beschluss vom 19. Dezember 1995 über die Kantonsbeiträge an die Bodenverbesserungen;
gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);
nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-26 des Staatsrats vom 12. Oktober 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ L'octroi de subventions cantonales au projet de développement régional Bio Gemüse Seeland est approuvé.

² Les projets bénéficiant des subventions cantonales sont les suivants:

- a) Verein F&G Seeland, pour un montant maximal de subventions de: Fr. 771 044.–
- b) Morat Tourisme, pour un montant maximal de subventions de: Fr. 348 017.–
- c) B2B-Plattform GmbH, pour un montant maximal de subventions de: Fr. 429 998.–
- d) InnoPlattform-Bio GmbH, pour un montant maximal de subventions de: Fr. 254 405.–
- e) Terraviva ag/sa, pour un montant maximal de subventions de: Fr. 4 930 504.–
- f) Seeland Bio, pour un montant maximal de subventions de: Fr. 767 604.–

Art. 2

¹ Un crédit d'engagement de 7 501 572 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue d'assurer le financement du subventionnement du projet de développement régional Bio Gemüse Seeland.

Art. 3

¹ Les montants nécessaires seront inscrits aux budgets de l'Etat pour les années 2021 à 2027, sous le centre de charges 3425/5660.002 «Subventions cantonales aux tiers pour les améliorations foncières».

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

I.

Art. 1

¹ Die Gewährung von Kantonsbeiträgen an das regionale Entwicklungsprojekt Bio Gemüse Seeland wird genehmigt.

² Kantonsbeiträge werden an folgende Projekte ausgerichtet:

- a) Verein F&G Seeland, bis zu einem Höchstbetrag von: Fr. 771 044.–
- b) Murten Tourismus, bis zu einem Höchstbetrag von: Fr. 348 017.–
- c) B2B-Plattform GmbH, bis zu einem Höchstbetrag von: Fr. 429 998.–
- d) InnoPlattform-Bio GmbH, bis zu einem Höchstbetrag von: Fr. 254 405.–
- e) Terraviva ag/sa, bis zu einem Höchstbetrag von: Fr. 4 930 504.–
- f) Seeland Bio, bis zu einem Höchstbetrag von: Fr. 767 604.–

Art. 2

¹ Für die Finanzierung der Subventionierung des regionalen Entwicklungsprojekts Bio Gemüse Seeland wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 7 501 572 Franken eröffnet.

Art. 3

¹ Die erforderlichen Beträge werden im Voranschlag des Staates für die Jahre 2021–2027 unter der Kostenstelle 3425/5660.002 «Kantonsbeiträge an Dritte für Bodenverbesserungen» eingetragen.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.
Il entre en vigueur immédiatement.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.
Es tritt sofort in Kraft.

PRE Bio Gemüse Seeland

Résultat de l'évaluation

Outil mis à disposition par l'Unité de développement durable de l'État de Vaud. <http://www.vd.ch/durable>

Données concernant l'auteur de l'évaluation

Nom et prénom : Bader Joël
Email : joel.bader@fr.ch
Institution : : Etat de Fribourg, Service de l'agriculture
Département : : Section Batiments ruraux
Service : : Service de l'agriculture

Co-auteurs

Informations sur le projet

Description : Octroi d'une subvention au Projet de développement régional PDR "PRE Bio Gemüse Seeland" visant à générer de la plus-value pour l'agriculture en créant ou favorisant des interactions avec d'autres secteurs économiques. L'octroi de subventions fédérales pour ce type de projet est prévu dans la Loi sur l'agriculture, il est toutefois subordonné à l'octroi par le canton de subventions à raison de 80% du montant fédéral.

Le projet est porté par l'association "Verein PRE F & G Seeland" dont les membres sont en grande partie de producteurs maraîchers bio. Le projet comporte plusieurs axes: coordination de la production maraîchère bio dans le périmètre, développement d'un concept marketing commun et mise en place de celui-ci, développement d'une offre touristique en collaboration avec Murten Tourismus, développement d'une plate-forme de distribution commune vers la grande distribution comme vers les clients professionnels restauration, cantines, écoles, hopitaux, petits magasins locaux, etc, développement d'une plate-forme de conseil et de recherche à disposition des producteurs bio du périmètre en collaboration avec les institutions en place: Institut agricole de Grangeneuve pour Fribourg et Inforama pour Berne et construction de deux centres de conditionnement et de stockage pour la production.

Le début des discussions remonte à 10 ans. Le canton, par le service de l'agriculture, suit et accompagne le projet depuis 5 ans.

Effet levier Moyen

Domaines concernés :

Economie	Environnement	Société
Significativement	Significativement	Moyennement

Commentaire général sur l'évaluation

Le projet est le résultat d'un travail de 10 ans des porteurs du projet. L'administration service de l'agriculture accompagne le processus depuis 5 ans. Il s'agit d'un projet de développement régional au sens de l'art. 93 de la loi fédérale sur l'agriculture. L'aide fédérale est subordonnée à l'octroi de la subvention cantonale objet du présent examen.

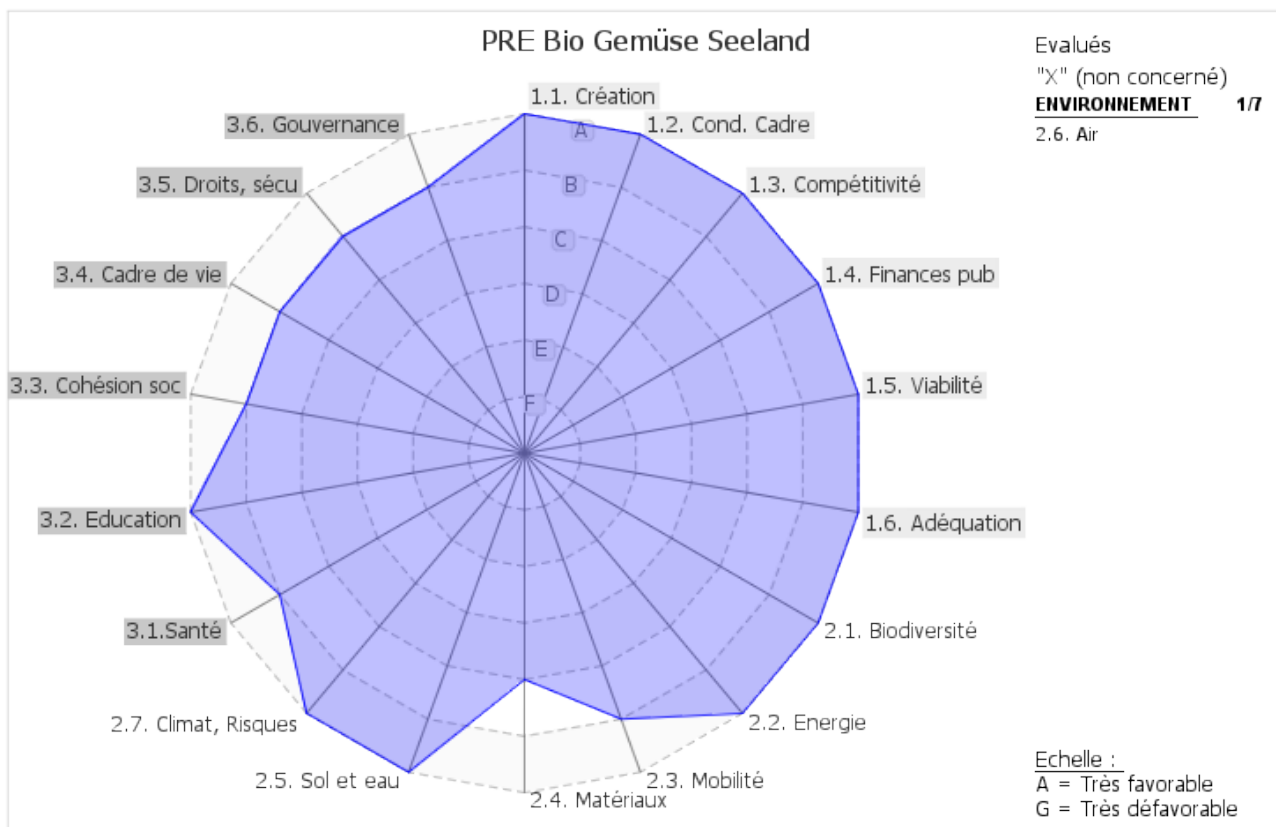
Dans sa dimension économique, le projet permet non seulement de pérenniser la position de la région Seeland sur le marché maraîcher bio au niveau national 20% des légumes bio suisses sont produits dans la Seeland, mais donne les moyens de poursuivre la croissance observée ces dernières années. Les analyses de marché montrent que le trend va se poursuivre. Par ailleurs, le projet permet de développer une nouvelle activité avec une offre touristique, portée par Murten Tourismus, en lien avec la production maraîchère bio. En marge du projet, les acteurs ont pu conclure une collaboration pour la coordination de la production sur

tout le périmètre du projet, le secteur en sort nettement renforcé.

Dans sa dimension environnementale, le projet comporte plusieurs niveaux d'intérêts. D'une part, on soutient l'augmentation de part de marché de légumes produits selon le mode biologique. L'impact est évident pour la qualité de l'eau pas d'utilisation d'engrais chimiques ni de produits phytosanitaires et des sols. D'autre part, les infrastructures existantes vieillissantes sont remplacées. Le bilan énergétique est amélioré : meilleure efficacité des machines, moins de transports internes, lumières LED, chauffage par énergie renouvelable et/ou sonde géothermique, production d'électricité par installation photovoltaïque. Finalement, les sites sur lesquels se développe le projet favorise les transports courts, que ce soit entre la production en terre ou sous serre et les lieux de stockage et de conditionnement, ou entre ces lieux de stockage et les accès au réseau de transport pour l'expédition.

Finalement, dans sa dimension sociale, le projet apporte un avantage à la population, principalement en augmentant la part de légumes bio effet santé, mais aussi en élargissant l'offre touristique divertissement et potentiel de rencontre. Par ailleurs, il faut relever que tout le personnel actif dans le cadre du projet est engagé selon le contrat-type agricole et dûment assuré maladie, accident, etc, ce qui garantit un traitement équitable.

Évaluation de chaque critère



Échelle de notation

A	Très favorable
B	Favorable
C	Favorable avec quelques réserves
D	Moyen
E	Défavorable avec quelques points favorables
F	Défavorable
G	Très défavorable
X	Pas concerné

Récapitulatif des critères

Economie	Environnement	Société
1.1. Création et distribution de richesses	2.1. Diversité biologique et espace naturel	3.1. Santé et prévention
1.2. Conditions cadre pour l'économie	2.2. Energie	3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles
1.3. Compétitivité de l'économie et innovation	2.3. Mobilité et territoire	3.3. Cohésion sociale
1.4. Finances publiques	2.4. Consommation de matériaux et recyclage	3.4. Cadre de vie et espace public
1.5. Faisabilité et viabilité du projet	2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau	3.5. Droits et sécurité
1.6. Conformité et adéquation aux besoins	2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur	3.6. Gouvernance, vie politique et associative

2.7. Changement climatique et risques

Economie

1.1. Création et distribution de richesses

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Création de valeur / Postes de travail / Productivité de l'activité économique / Différences de revenus / Diversification et répartition territoriale de l'activité économique / Retombées sur l'environnement économique local / Coût de la vie

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La production de produits maraîchers bio a une grande valeur dans le Seeland. Elle gagne encore en valeur avec le conditionnement lavage, emballage, etc. La croissance est constante, puisque la demande croît. Pour que l'offre puisse suivre la demande, l'outil doit être adapté.

En adaptant les infrastructures pour le conditionnement et la distribution, on ne fait pas qu'assurer la valeur actuelle, mais on augmente la valeur en relation avec l'augmentation de la demande.

Par ailleurs, le projet inclut des axes nouveaux qui vont générer une valeur inexistante aujourd'hui. C'est le cas, pour les sous-projets "B2B", "Tourisme" ou encore "Développement".

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration : Néant

1.2. Conditions cadre pour l'économie

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Accompagnement, conseil et appui à la création d'entreprises / Adéquation des infrastructures aux besoins de l'économie / Offre en crèches et parents de jours / Accès au marché international / Fiscalité / Offre de sites pour l'implantation d'entreprises / Respect de la non distorsion de la concurrence

Commentaires :

Justification de l'évaluation : En améliorant les infrastructures de conditionnement et de distribution, l'accès au marché national est nettement amélioré pour les acteurs du projet producteurs maraîchers bio du Seeland.

Avec la plate-forme "B2B", c'est la distribution "proche" écoles, restauration, cantines, magasins, etc qui est améliorée. Les volumes moins importants, mais avec une marge plus importante.

Le sous-projet "Développement" améliore les compétences par l'acquisition et par échange des acteurs.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.3. Compétitivité de l'économie et innovation

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Capacité d'innovation / Recherche et développement / Qualification des employés / Systèmes de gestion / Accès à l'information

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet inclut un sous-projet "Développement". Le secteur maraîcher bio est une fourmillère en matière d'innovation nouveaux produits, nouveaux procédés, nouvelles méthodes, nouvelles techniques.

Il s'agit d'une part d'acquérir et diffuser des compétences par le conseil, d'échanger entre les participants

les compétences et expériences. L'accès à l'information en sera amélioré. Sont prévues aussi des actions de recherches et d'essais dans le domaine de production maraîchère bio.

Le sous-projet comprend des collaborations/échanges avec les centres de compétences existants IAG Grangeneuve pour FR et Inforama Ins pour BE. Le but est de maximiser les ressources disponibles.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.4. Finances publiques

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Bilan financier et endettement des collectivités publiques / Justification du besoin d'argent public / Frais induits et risques de coûts différés pour la collectivité / Recettes fiscales provenant des personnes morales / Recettes fiscales provenant des personnes physiques / Capacité d'action de la collectivité publique / Collaborations régionales et suprarégionales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet touche directement entre 200 et 250 postes de travail dans la région du Seeland. La production maraîchère est un identifiant de la région. Le Seeland est souvent appelé le "jardin potager de la Suisse".

Dans un marché en développement mais concurrentiel, le soutien publique permettra d'une part de baisser les coûts résiduels à charge des porteurs du projet pour les éléments concernant la construction d'infrastructure et d'autre part d'apporter un soutien aux frais de fonctionnement des sous-projets durant leur phase de démarrage max. 6 ans en attendant qu'ils n'aient atteint l'équilibre financier.

Frais induits et risques. Le montant du soutien financier est défini sur dossier, avant le début de la réalisation. Le mécanisme d'octroi empêche l'octroi de montants ultérieurement, même en cas d'augmentation des coûts effectifs. Le cadre financier est ainsi assuré. L'atteinte de l'équilibre financier du projet sera contrôlé. Le mécanisme veut que 20% des aides consenties ne soient libérés qu'après contrôle de l'atteinte de objectif, après la période de démarrage de 6 ans, soit la 7e année. Le dossier de demande doit contenir des objectifs généraux et partiels qui seront contrôlés pour apprécier la réussite de l'exercice. Ces objectifs peuvent être d'ordre financier, mais aussi de quantité X campagnes de pub réalisées, X visiteurs sur le site, etc.

Le projet devant permettre au secteur maraîchers bio du Seeland de poursuivre la croissance observée ces dernières années, il en découlera de facto un effet positif sur les recettes fiscales des personnes morales et physiques.

Collaborations régionales et suprarégionales. C'est justement le coeur du projet: rassembler les acteurs maraîchers bio du Seeland et collaborer. Avoir des buts communs et s'unir pour gagner en compétitivité et en efficience.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.5. Faisabilité et viabilité du projet

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Investissements / Produits et charges d'exploitation / Renouvellement des infrastructures / Risque financier / Contraintes légales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le but des "Projets de Développement Régionaux" est de créer de la plus-value pour un secteur dans un périmètre géographique région donné.

L'analyse économique et financière est effectuée en profondeur. Autant pour le projet dans son ensemble que pour chacun des sous-projets individuellement, l'analyse a été réalisée. Chaque élément a démontré

que le financement était assuré, que l'équilibre économique et financier était atteint au plus tard la 7e année.

On relèvera que les hypothèses de développement du chiffre d'affaire ont été développées par les porteurs du projet avec prudence. Outre le développement observé des dernières années, les porteurs du projet se sont notamment basés sur le développement observé en Autriche. D'une part, l'Autriche dispose de structures sur les exploitations maraîchères et sur le marché en général similaires à celles de la Suisse, mais d'autre part on peut considérer que le mouvement bio est en avance de quelques années par rapport à la Suisse. Ce qu'on y observe peut réalistement être attendu en Suisse.

Toutes les contraintes légales sont remplies, autant du point de vue du droit des constructions, que de la santé des collaborateurs, etc.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

1.6. Conformité et adéquation aux besoins

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Analyse des besoins - adéquation offre/demande / Adéquation avec le programme ou la stratégie concernés / Conformité avec le niveau de qualité souhaité / Exploitation optimale des potentiels / Gouvernance du projet

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le marché maraîcher bio vit un développement rapide et constant ces dernières années. Les infrastructures de stockage et de conditionnement ne sont plus rationnelles beaucoup de compromis dans des bâtiments existants et ne permettent pas de faire face à la continuation de la progression. Elles nécessitent de nombreuses manutentions et déplacement. Les thèmes "produits maraîchers bio" disposent d'un grand potentiel actuellement insuffisamment exploités, c'est notamment le cas pour le tourisme

Le projet est en maturation depuis 10 ans. Sa force réside dans le fait que les porteurs du projet ont toujours raisonné à 360 degrés autour des thèmes centraux. Ainsi, l'ensemble est cohérent.

Dès lors, le plan d'action est en adéquation avec les besoins. Le projet a déjà été évalué par le Canton et la Confédération lors des étapes précédentes et les souhaits d'adaptation ont été pris en compte pour la finalisation de l'ensemble.

Le dossier rendu a été entièrement réalisé sur la base des modèles mis à disposition par la Confédération Office fédéral de l'agriculture. Dès lors, la conformité avec le niveau de qualité souhaité est assurée.

Exploitation des potentiels: c'est à nouveau le coeur du projet. Réunir les acteurs pour exploiter les potentiels.

L'entier du projet est suivi par un comité avec à sa tête un chargé de projet externe. Les expériences faites pendant la maturation du projet montrent que la bonne gouvernance est assurée.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Environnement

2.1. Diversité biologique et espace naturel

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Habitats des espèces rares et menacées / Habitats des espèces courantes / Surfaces proches de l'état naturel / Biodiversité de l'espace habité ou cultivé / Régulation des populations d'espèces sensibles

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet touchant la production maraîchère BIO du Seeland, on peut estimer que les aspects concernant la diversité biologique et les espaces naturels sont très favorables.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.2. Energie

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Consommation d'énergie des bâtiments / Consommation d'énergie des services et de l'industrie / Consommation d'énergie grise / Production d'énergie renouvelable / Sources d'énergie locales

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Une attention particulière a été donnée aux aspects énergétiques dans la conception des 2 infrastructures bâties.

L'isolation répond aux exigences Minergie. Le bâtiment Terraviva disposera d'une structure et de façades en bois renouvelable. Les deux bâtiments seront dotés de système de récupération d'eau et seront chauffés par de l'énergie renouvelable bois, chauffage à distance/chauffage propre ou sonde géothermique. Les chambres frigorifiques seront refroidies grâce à un liquide naturel. Une des halles sera équipée de panneaux photovoltaïques, l'autre sera prête à l'être la surface pourrait être mise à disposition d'un exploitant en location. De plus, la ventilation sera contrôlée et l'illumination sera faite au moyen de lumière LED.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.3. Mobilité et territoire

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Densification et revalorisation des centres des localités / Changement de mode de transport vers la mobilité durable / Attractivité des transports publics / Attractivité de la mobilité douce / Intensité des transports occasionnés par l'économie / Centralité des emplois et des services / Niveau de trafic dans les agglomérations / Impacts du trafic aérien

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Les deux infrastructures prévues dans le cadre du projet remplissent les conditions. La première sera l'extension d'une unité existante, sise en zone industrielle, au nord-ouest de Kerzers. La seconde sera en zone agricole, mais en limite de la zone industrielle, à l'ouest de Kerzers.

Ces deux sites sont d'une part proche des producteurs pour la fourniture de la matière première légumes et d'autre part proche des voies d'accès: 100m d'une entrée autoroutière, proximité de la gare.

Dans le cadre du projet, une réflexion a été faite pour envisager le transfert complet du transport de la route au rail. Malheureusement, le fait qu'il s'agisse de denrées périssables et que le transfert "industriel" par rail ne se fasse que de nuit empêche la livraison dans les délais obligatoires pour la grande distribution. La piste a dû être abandonnée.

Pour le sous-projet de plate-forme de distribution locale "B2B", l'acquisition d'un camion à moteur électrique est prévue. Les progrès faits sur ce type de véhicules sont rapides et encourageants. Au moment de finaliser le projet, les éléments sont encore insuffisants pour les mentionner plus en détail, mais les porteurs du projet ont bon espoir de pouvoir concrétiser en ce sens durant la durée de la phase de démarrage de 6 ans.

Comme évoqué, le transport de la marchandise en direction de la grande distribution devra continuer de se faire par voie routière. Vu l'augmentation du volume commercialisé espéré, il y aura augmentation du

trafic. Dans le cadre du projet, la planification de la production et de l'écoulement seront réunies pour les 2 centrales "Terraviva" et "Seeland Bio". Il pourrait en résulter une augmentation de l'efficacité des transports donc diminution des kilomètres parcourus par tonne de légume.

Avant le transport vers la grande distribution, les transports internes seront largement réduits. L'exiguïté actuelle à laquelle les 2 centrales doivent aujourd'hui faire face les oblige à faire de nombreux transports "internes" entre lieux de stockage, de triage, de conditionnement. La marchandise doit être chargée et transportée plusieurs fois. La réalisation du projet permettra une nette amélioration.

La situation géographique des infrastructures n'impactera nullement le trafic à l'intérieur des localités, les deux ayant un accès immédiat à l'autoroute.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.4. Consommation de matériaux et recyclage

C - Favorable avec quelques réserves

Liste des sous-critères :

Quantité de déchets / Utilisation de matériaux locaux et abondants / Utilisation de matériaux renouvelables ou recyclés / Modularité, flexibilité, recyclabilité lors de la conception / Taux de recyclage des déchets non organiques / Taux de recyclage des déchets organiques / Traitement des déchets spéciaux / Durée de vie des produits

Commentaires :

Justification de l'évaluation :

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.5. Gestion et qualité du sol et de l'eau

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Apport de substances polluantes dans l'eau ou dans le sol / Apport de polluants microbiologiques dans l'eau ou dans le sol / Apport de substances nutritives dans l'eau ou dans le sol / Consommation d'eau / Quantité d'eaux usées / Surfaces construites / Imperméabilisation du sol

Commentaires :

Justification de l'évaluation : L'augmentation attendue du volume de légumes bio écoulé aura obligatoirement un impact positif. Ce sont autant de parts de marché prises à la production conventionnelle.

Ce sont autant de tonnages de légumes produits sans apports de produits phytosanitaires, sans engrais chimiques.

Les cycles naturels de la vie des plantes sont davantage pris en compte en production biologique.

Consommation d'eau. Les chaînes de lavage des légumes permettront un meilleur recyclage de l'eau dans les infrastructures de conditionnement.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.6. Qualité de l'air extérieur et intérieur

X - Pas concerné

Liste des sous-critères :

Emissions d'oxydes d'azote et de soufre (NOx, SO2) / Emissions des poussières fines (PM10) / Emissions d'ozone / Pollution sonore / Pollution électromagnétique, y compris pollution lumineuse / Pollution intérieure dans les lieux de vie et de travail / Polluants nauséabonds

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Le projet n'aura pas d'impact sur la qualité de l'air extérieur et intérieur.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

2.7. Changement climatique et risques

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Emissions de gaz à effet de serre / Energie de provenance nucléaire / Risques de catastrophes naturelles / Risques d'accidents majeurs

Commentaires :

Justification de l'évaluation : L'augmentation attendue du volume de légumes bio écoulé aura obligatoirement un impact positif. Ce sont autant de parts de marché prises à la production conventionnelle.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Société

3.1. Santé et prévention

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Promotion de la santé et prévention / Qualité et accessibilité des prestations de soins / Coûts de la santé / Lutte contre les maladies / Prise en charge médico-psychosociale / Accidents de trafic, de ménage et professionnels / Activités sportives propices à la santé / Etablissements médicosociaux

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La production et la mise en marché de produits bio est généralement considéré comme favorable à la santé

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.2. Formation, éducation, activités sportives et culturelles

A - Très favorable

Liste des sous-critères :

Formation dans le domaine de l'école obligatoire / Formation dans le domaine de l'école postobligatoire / Orientation professionnelle / Encouragement de la culture / Offre culturelle / Offre sportive / Offre de loisirs

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Dans le sous-projet "Tourisme", il est prévu de développer une offre de visites d'exploitation à l'attention des écoles mais aussi des entreprises ou de privés. Sont prévus aussi

des ateliers cuisine, création.

Ces prestations touchent autant les aspects de formation, de culture que des loisirs.

Les différentes offres seront mises en réseau, afin de créer une dynamique au niveau de la région.

Derrière l'offre de prestation d'une visite ou d'une expérience, le développement d'une sensibilité à consommer des produits locaux et de bonne qualité est visé.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.3. Cohésion sociale

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Lutte contre la pauvreté / Insertion et réinsertion dans le monde du travail / Intégration des étrangers / Intégration des individus marginalisés dans la société / Intégration des personnes en situation d'handicap / Intégration des personnes âgées / Mixité sociale

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La main-d'oeuvre nécessaire aux acteurs du projet est en bonne partie étrangère et/ou saisonnière. La main-d'oeuvre étrangère dans le secteur agricole est salariée selon les contrats-type établis et reconnus. Cela garantit une rétribution correcte de cette catégorie de personnel.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.4. Cadre de vie et espace public

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Cadre de vie / Qualité de l'espace public / Identité des sites / Appropriation de l'espace par les habitants et la communauté / Revalorisation des paysages culturels / Revalorisation des paysages naturels / Protection du patrimoine / Espaces de détente de proximité / Vitalité culturelle et sociale dans les centres / Développement socioculturel local et régional

Commentaires :

Justification de l'évaluation : Dans la mesure où la production maraîchère est historique dans le Seeland, renforcer ou pérenniser son statut de "Jardin de la Suisse", d'établir en parallèle un lien entre cette production et la population locale distribution aux institutions, écoles, homes améliorent le cadre de vie.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.5. Droits et sécurité

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Egalité des chances / Egalité entre hommes et femmes / Stabilité sociale / Sentiment de sécurité de la population / Services d'urgence

Commentaires :

Justification de l'évaluation : La sécurité de la population est aussi assurée par le fait d'être en mesure de produire des denrées alimentaires vitales. Le projet vise à créer une dynamique autour de la production maraîchère bio régionale. En liant cet élément avec la communication faite et l'offre touristique mise en

place, la population aura l'occasion de constater la production locale et sa qualité. Son sentiment de sécurité devrait en être amélioré.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

3.6. Gouvernance, vie politique et associative

B - Favorable

Liste des sous-critères :

Acceptabilité du projet / Participation des acteurs dans les décisions / Vie politique et associative / Structures d'organisation plus efficaces

Commentaires :

Justification de l'évaluation : On estime que l'acceptabilité du projet est élevée, dans la mesure où est renforcée la production locale de produits alimentaires vitaux. Le projet comprend des aspects de communication et de tourisme qui participeront activement à véhiculer les atouts du projet.

Risques de répercussions négatives :

Potentiel d'amélioration :

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DIAF-26

Projet de décret :

Octroi d'un crédit d'engagement destiné au subventionnement du projet de développement régional Bio Gemüse Seeland

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-026

Présidence : Hänni-Fischer Bernadette

Membres : Aebischer Susanne, Bürgisser Nicolas, Hayoz Madeleine, Herren-Rutschi Rudolf, Krattinger-Jutzet Ursula, Müller Chantal, Schneuwly André, Schwaller-Merkle Esther, Schwander Susanne.

Entrée en matière

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

Vote final

A l'unanimité des membres présents (10, 1 membre excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 2 décembre 2020

Anhang

GROSSER RAT

2020-DIAF-26

Dekretsentswurf:

Verpflichtungskredit für die Subventionierung des regionalen Entwicklungsprojekts Bio Gemüse Seeland

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-026

Präsidium: Hänni-Fischer Bernadette

Mitglieder: Aebischer Susanne, Bürgisser Nicolas, Hayoz Madeleine, Herren-Rutschi Rudolf, Krattinger-Jutzet Ursula, Müller Chantal, Schneuwly André, Schwaller-Merkle Esther, Schwander Susanne.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig (10, 1 Mitglied ist entschuldigt), diesen Dekretsentswurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Den 2. Dezember 2020

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DIAF-26

**Projet de décret:
Octroi d'un crédit d'engagement destiné au
subventionnement du projet de développement régional
Bio Gemüse Seeland**

*Propositions de la Commission des finances et de gestion
CFG*

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Mirjam Ballmer, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 2 al. 1

¹ Un crédit d'engagement de ~~7 501 572~~ 4 501 572 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue d'assurer le financement du subventionnement du projet de développement régional Bio Gemüse Seeland. Le solde du financement nécessaire est couvert par un montant de 3 000 000 francs compris dans le crédit d'engagement ouvert par le décret du 13 octobre 2020 relatif au plan cantonal de relance en vue de contrer les effets de la crise sanitaire et économique due au coronavirus dans le canton de Fribourg (ROF 2020-130)

Anhang

GROSSER RAT

2020-DIAF-26

**Dekretsentwurf:
Verpflichtungskredit für die Subventionierung des
regionalen Entwicklungsprojekts Bio Gemüse Seeland**

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Boschung

Mitglieder : Mirjam Ballmer, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 2 Abs. 1

1 Für die Finanzierung der Subventionierung des regionalen Entwicklungsprojekts Bio Gemüse Seeland wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von ~~7 501 572~~ 4 501 572 Franken eröffnet. Den Rest der Finanzierung deckt ein Betrag von 3 000 000 Franken, enthalten im Verpflichtungskredit, der durch das Dekret vom 13. Oktober 2020 zum kantonalen Wiederankurbelungsplan zur Bewältigung der Gesundheits- und Wirtschaftskrise infolge des Coronavirus im Kanton Freiburg (ASF 2020-130) eröffnet worden ist.

Vote final

Par 13 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Le 2 décembre 2020

Schlussabstimmung

Mit 13 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

Den 2. Dezember 2020



Rapport 2020-DSAS-6

17 août 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2019-GC-34 Pythoud-Gaillard Chantal – Mesures contre la pénurie du personnel soignant

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat de Pythoud-Gaillard Chantal concernant les mesures contre la pénurie du personnel soignant.

1. Introduction	1
2. Mesures proposées	2
2.1. Une augmentation du soutien financier de l'Etat pour les soins	2
2.1.1. Réseaux hospitaliers	3
2.1.2. EMS	3
2.1.3. Services d'aide et de soins à domicile	3
2.2. Une revalorisation des salaires du personnel soignant	3
2.3. Remplacement du personnel en cas de maladie ou de congé maternité/pool de remplaçant-e-s	4
2.3.1. Réseaux hospitaliers	4
2.3.2. EMS et Services d'aide et de soins à domicile	4
2.4. Des plannings de travail équilibrés	4
2.5. Des outils informatiques adéquats (pour éviter la multiplication des mêmes écritures)	4
2.6. L'augmentation des indemnités pour le travail les week-ends, les jours fériés et de nuit	4
2.7. La création d'un poste de médiateur/trice (milieux hospitalier)	5
2.8. Une formation continue accentuée (soins palliatifs, psychogériatrie, etc.)	5
2.8.1. Réseaux hospitaliers	5
2.8.2. EMS	5
2.8.3. Soins à domicile	5
3. Conclusion	5

1. Introduction

Dans son postulat, la députée Chantal Pythoud-Gaillard suggère un catalogue de mesures qui permettrait de lutter contre la pénurie du personnel soignant dans les institutions de santé fribourgeoises. Certaines d'entre elles rejoignent celles préconisées par une étude de l'Organisation du monde du travail (OrTra) du Canton de Fribourg pour les domaines de la santé et du social (OrTra Santé-Social Fribourg) mandatée par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), rendue publique en 2017: «*Etude sur les besoins en personnel de soins et d'accompagnement dans le canton de Fribourg: Situation actuelle et projection à l'horizon 2025*».

A l'image du rapport national de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé et de l'organisation nationale faîtière du monde du travail en santé (CDS-OdA Santé), l'étude de l'OrTra Santé-Social Fribourg consti-

tue à la fois une photographie de la situation dans le canton de Fribourg et fait une projection des besoins en personnel de soins et d'accompagnement à l'horizon 2025.

Dans le détail, les buts de cette étude étaient les suivants:

- > Faire un relevé des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement des établissements du domaine de la santé et de l'accompagnement du canton de Fribourg;
- > Faire un relevé de la pénurie en personnel de soins et d'accompagnement dans les limites des budgets prévus de ces institutions;
- > Connaître les besoins futurs en effectifs dans les professions de soins et d'accompagnement du domaine de la santé et de la prévoyance sociale pour satisfaire aux besoins en prestations selon les planifications actuelles du canton de Fribourg;

- > Connaître l'importance de la migration professionnelle inter-cantonale et internationale;
- > Relever les activités de formation pratique en professions de soins et d'accompagnement données par les établissements du domaine de la santé et de la prévoyance sociale du canton de Fribourg et établir des benchmarks;
- > Relever le nombre de professionnel-le-s en soins et accompagnement formé-e-s dans les écoles du canton de Fribourg ainsi que le nombre de professionnel-le-s en soins et accompagnement formé-e-s hors canton pour la partie germanophone du canton de Fribourg;
- > Connaître le rapport entre:
 - les besoins futurs en personnel de soins et d'accompagnement du canton de Fribourg;
 - l'afflux de personnel formé dans le canton de Fribourg;
 - le bilan de l'immigration et de l'émigration de professionnel-le-s en soins et accompagnement;
- > Formuler une prévision de l'approvisionnement futur en personnel de soins et d'accompagnement et du risque de pénurie;
- > Proposer des mesures de pilotage pour lutter contre ce risque de pénurie en personnel de soins et d'accompagnement:
 - au niveau de la formation en école;
 - au niveau de la formation pratique;
 - au niveau du maintien du personnel;
- > Proposer un système de monitoring de l'approvisionnement en personnel de soins et d'accompagnement.

L'étude estime (page 45, dernier tableau) que le besoin annuel moyen de nouveau personnel en soins et accompagnement jusqu'en 2025 est de 347 personnes, avec un besoin différencié selon le niveau de formation, le type d'institutions et leur implantation géographique (partie francophone ou germanophone du canton). La couverture annuelle de ces besoins par les titres décernés est en moyenne de 59,4%, soit très près de la moyenne suisse (premier tableau de la page 46).

Afin de prévenir la pénurie pronostiquée, l'étude recommande de prendre toute une série de mesures pour promouvoir le recrutement et la formation ainsi que l'optimisation du recours au personnel en place et son maintien. La mise en place de ces mesures revient à l'Etat, aux établissements socio-sanitaires, aux associations professionnelles, aux Hautes écoles ainsi qu'à l'OrTra.

Le groupe de projet à l'origine de l'étude a défini 4 types de mesures de première priorité:

- > L'augmentation de nouvelles personnes formées (facilitation du retour à la vie professionnelle, formations d'assistant-e en soins et santé communautaire (ASSC) modulaires, compensation partielle des pertes financières dans le cadre des formations pour adultes, définition du potentiel de formation par type d'institution, optimisation de

la formation des formateurs et formatrices en entreprise, meilleure répartition de la charge de formations sur l'ensemble de l'année, examen de faisabilité pour 2 volées annuelles de formation francophone à la Haute école de santé Fribourg (HEdS FR), renforcement d'un marketing et d'une orientation professionnels).

- > L'optimisation du recours au personnel en place (optimisation des processus de travail et du partage du travail entre services de soins et autres services, pilotage de l'efficacité des soins, reconnaissance des compétences acquises).
- > Le maintien du personnel (répartition des rôles, des tâches et des responsabilités selon les compétences des types de personnel, adéquation de la charge de travail aux tâches à effectuer, développement des politiques en ressources humaines par les entreprises, développement des structures de soutien au personnel pour prévenir l'épuisement et la surcharge psychique).
- > La mise en place d'un monitoring du développement des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement et des activités de formation.

2. Mesures proposées

2.1. Une augmentation du soutien financier de l'Etat pour les soins

Premièrement, il est important de mentionner que le nombre d'étudiant-e-s et de diplômé-e-s en soins infirmiers de la Haute école de santé Fribourg (HEdS FR) tend à augmenter ces dernières années. Ainsi, la voie «Bachelor of Science HES-SO en soins infirmiers» comptabilisait en 2019, 415 étudiant-e-s et 100 diplômé-e-s, contre 77 diplômé-e-s en 2017 et 95 diplômé-e-s en 2018.

De plus, le Conseil d'Etat relève qu'il soutient financièrement, pour une durée de deux ans et en complément du financement du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), une nouvelle formation proposée par la HEdS FR en 2019. Ce cursus de réinsertion professionnelle dans le domaine des soins de longue durée est l'une des mesures proposées dans l'étude de l'OrTra Santé-Social Fribourg et s'adresse aux infirmières et infirmiers ayant quitté le milieu professionnel depuis un certain temps et souhaitant reprendre une activité. La formation dure 10 semaines et a lieu une fois par année. La première volée de 2019 a permis à 8 personnes sur 10 inscrites de terminer leur formation. La deuxième volée a été annulée ce printemps suite à la pandémie COVID-19. Elle sera à nouveau offerte cet automne (du 5 octobre au 10 décembre 2020). Cette formation est réalisée avec les partenaires des milieux de soins du canton.

2.1.1. Réseaux hospitaliers

Pour l'instant, la pénurie du personnel de soins et d'accompagnement n'est pas encore visible pour les établissements hospitaliers. Le marché du recrutement risque toutefois de se tendre, selon les prévisions du rapport annexé.

L'Etat finance aujourd'hui déjà les formations post-grade dispensées par l'HFR en anesthésie, soins intensifs et urgences, formations accréditées par le SEFRI. Il finance également la formation en soins palliatifs mise en place par l'HFR pour les autres établissements de soins.

La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) soutient encore la HEdS FR pour inciter les institutions de santé à proposer un nombre de places de stages suffisant. Cette mesure se base actuellement sur l'engagement des institutions.

2.1.2. EMS

La comparaison avec les autres cantons qui ressort des *statistiques SOMED 2018 (tableaux 5 A, 6 A et 7 A)* démontre que la dotation des EMS fribourgeois est généreuse.

Pour tenir compte des besoins supplémentaires liés aux soins et à l'accompagnement de personnes âgées atteintes de graves troubles du comportement, des unités spécialisées en démence (USD) ont été créées dans le canton. En comparaison de la dotation standard en EMS et eu égard à la pénibilité des tâches du personnel de soins et d'accompagnement qui y travaillent, ces USD bénéficient d'une dotation supplémentaire de 2.5 équivalents plein temps (EPT) par unité de 10 à 15 lits. Une dotation complémentaire a également été octroyée pour les très courts séjours en EMS (moins de 15 jours) ainsi que pour les courts séjours en UATO (Unité d'accueil temporaire et d'orientation). Par ailleurs les pouvoirs publics subventionnent la formation des collaborateurs et collaboratrices.

2.1.3. Services d'aide et de soins à domicile

De par sa participation au financement des services d'aide et de soins à domicile, l'Etat subventionne également le salaire des apprenti-e-s. Comme pour les hôpitaux, la DSAS collabore également avec la HEdS FR pour trouver un nombre de places de stage suffisant.

2.2. Une revalorisation des salaires du personnel soignant

Concernant les informations relatives aux salaires des différentes fonctions du domaine des soins mentionnées dans le postulat, le Conseil d'Etat tient à apporter les précisions suivantes. Tout d'abord, la fonction d'infirmier-ère n'est pas l'unique fonction HES en dessous de la classe 18. En effet, d'autres fonctions pour lesquelles l'exigence minimale de

formation est également de niveau bachelor HES sont aussi colloquées en classe 17 (comme par exemple les fonctions de physiothérapeute, d'ergothérapeute, de technicien-ne en radiologie, d'homme sage-femme/sage-femme) ou même en classe 16 (comme par exemple les fonctions de diététicien-ne ou de bibliothécaire/médiathécaire). En outre, il est important de préciser que la fonction d'ASSC est colloquée en classes de traitement 11 et 12 (salaire minimum 4538.80.- frs), et non pas en classe 10 (dès 4382.45.- frs) comme cela est mentionné dans le postulat. La fonction d'aide-soignant-e, en classe 7, est attribuée aux personnes au bénéfice d'une formation d'aide-soignant-e d'une durée d'un an et délivrée par la Croix-Rouge suisse. Cette fonction va progressivement disparaître en raison de la nouvelle formation d'aide en soins et accompagnement d'une durée de 2 ans de niveau attestation fédérale professionnelle (AFP).

Quant à la fonction d'auxiliaire de soins, dont le traitement est fixé en classe 6, celle-ci requiert une formation d'auxiliaire de santé délivrée par la Croix-Rouge, d'une durée inférieure à une année.

Lors de l'évaluation de la fonction d'infirmier-ère en 2001, l'exigence de formation était de niveau ES et la classe 14 était attribuée aux titulaires de cette fonction. En raison de la nouvelle exigence de formation de niveau bachelor HES pour exercer la fonction d'infirmier-ère, la classe 17 a été attribuée à l'ensemble des infirmières et infirmiers en 2008, y compris à celles et ceux titulaires de l'ancienne formation ES.

Sur la base des comparaisons salariales fournies par Perinova (société effectuant des comparaisons salariales) et concernant 75 hôpitaux ou cliniques publics ou privés dans l'ensemble de la Suisse, le Conseil d'Etat relève les faits suivants: le niveau moyen pondéré des salaires de l'HFR se situe à plus de 12% au-dessus de la moyenne du marché suisse dans le domaine des soins. De plus, selon la comparaison salariale des cantons latins, comprenant aussi le canton de Berne, le canton de Fribourg se situe en deuxième position après le canton de Genève en ce qui concerne le salaire minimal et maximal des infirmiers et infirmières, soit 73 822.- et 111 636.85 frs (traitement annuel y compris le 13^e salaire). A ces montants se rajoutent les indemnités pour le travail de nuit et le week-end. Cette comparaison indique également que les salaires minimum et maximum des aide-s-soignant-e-s du canton de Fribourg se situent en troisième position après les cantons du Tessin et de Genève.

A relever que le Syndicat des services publics a demandé une requête de décision formelle pour les fonctions d'ASSC, d'homme sage-femme/sage-femme et d'infirmier-ère I à III en juin 2019. Le Conseil d'Etat a mandaté la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (CEF) afin d'organiser la consultation du dossier conformément à l'article 8 du règlement du 11 juin 1991 relatif à la procédure d'évaluation et de classification des fonctions du personnel

de l'Etat. L'Association Suisse des Infirmières et Infirmiers, Section Fribourg (ASI Fribourg) a réitéré cette demande pour la fonction d'infirmier-ère en demandant en sus la revalorisation de la fonction.

Les comparaisons salariales précitées démontrent ainsi que le canton de Fribourg est un employeur attractif qui se positionne favorablement sur le marché du travail suisse.

2.3. Remplacement du personnel en cas de maladie ou de congé maternité/pool de remplaçant-e-s

2.3.1. Réseaux hospitaliers

Les deux réseaux hospitaliers (HFR et RFSM) possèdent un pool de soignant-e-s (infirmier-ères et infirmier-ères spécialisé-e-s) pour remplacer les absences. Ils collaborent également avec des partenaires externes qui sont en mesure de mettre à disposition rapidement du soutien temporaire et établissent des contrats à durée déterminée pour pallier aux congés maternité et aux absences de longue durée (accident, militaire).

2.3.2. EMS et Services d'aide et de soins à domicile

Le Conseil d'Etat relève qu'il est de la compétence des réseaux médico-sociaux de mettre en place de tels pools.

Pour le calcul du coût des soins et de l'accompagnement dans les EMS, le Service de la prévoyance sociale (SPS) prend en considération les charges liées au remplacement des personnes absentes avec un délai d'attente non financées par les assureurs (maladie: 30 jours/Accident: 2 jours/Congé maternité et service militaire: de suite). Dans le calcul des «heures produites» par les collaborateurs et collaboratrices, à savoir des heures qui déterminent la dotation de soins et d'accompagnement auprès de la personne, il est tenu compte d'une moyenne annuelle de 1772.24 heures, ce qui correspond à 211 jours à 8.24 heures. Par rapport aux heures dues par le personnel de l'Etat, un certain nombre d'heures est déduit au vu des absences, soit pour les vacances, les jours fériés, les jours de formation et les absences pour cause de maladie.

Les Services d'aide et de soins à domicile sont subventionnés sur la dotation utilisée. Dans la mesure où des assurances perte de gain ont été conclues, les services remplacent le personnel selon les contrats d'assurance dont ils disposent. Le personnel total est subventionné jusqu'à concurrence de la dotation autorisée.

2.4. Des plannings de travail équilibrés

La compétence d'établir des plannings de travail au sein des institutions de santé revient à la direction de ces institutions.

2.5. Des outils informatiques adéquats (pour éviter la multiplication des mêmes écritures)

Les fonctions soignantes ont fortement évolué ces dernières années et une part de tâches administratives fait aujourd'hui partie de ces fonctions. Des projets de digitalisation sont en cours à l'HFR qui travaille actuellement sur plusieurs projets dans le domaine des systèmes d'information. Ces projets visent davantage d'automatisation des travaux administratifs en lien avec les données des patient-e-s et des collaboratrices et collaborateurs.

Le projet cantonal de Cybersanté, avec l'introduction du dossier électronique du patient (DEP) et avec l'intégration des outils informatiques (dossiers de soins digitalisés et dossiers administratifs) vise également une augmentation de l'efficacité. Une transmission d'informations entre les prestataires, par exemple entre un médecin envoyeur et l'hôpital réduira le temps du personnel consacré à la recherche d'information.

Dans le contexte de la mise en œuvre du plan de mesures Senior+ 2016–2020, les travaux ont débuté l'année dernière en vue de la création d'un seul et unique outil d'évaluation des besoins et d'orientation de la personne âgée, qui sera partagé par les réseaux hospitaliers, les EMS et les Services d'aide et de soins à domicile. Une première version de cet outil est actuellement en phase de test. Si la mise en place de cet outil commun vise prioritairement à améliorer la coordination des soins entre fournisseurs de prestations, son utilisation évitera aussi aux professionnel-le-s de la santé de multiplier les saisies de données.

En ce qui concerne l'outil RAI, qui permet d'évaluer le niveau de soins d'une personne dans les EMS, il y a lieu de relever aussi que le SPS, la commission soins de l'Association Fribourgeoise des institutions pour personnes âgées (AFIPA) et les EMS fribourgeois ont collaboré à l'élaboration de propositions à l'intention des assureurs-maladie visant à simplifier les observations à saisir par le personnel des EMS et à en diminuer le nombre. Ces propositions qui avaient aussi pour objectif de diminuer les travaux de saisie à effectuer par le personnel de soins ont été agréées par les assureurs-maladie.

2.6. L'augmentation des indemnités pour le travail les week-ends, les jours fériés et de nuit

Le Conseil d'Etat rappelle que l'accord passé en 2012 entre le Conseil d'Etat et les syndicats sur la prise en compte du travail de nuit avait débouché sur des dispositions plus favorables pour le personnel de l'Etat et des institutions que celles stipulées dans la Loi sur le travail (LTr). La compensation en temps du travail de nuit se fait ainsi à raison de 115% de 23 heures à 6 heures, depuis le 1^{er} janvier 2013 (art. 47a du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat;

RPers; RSF 122.70.11). A cela s'ajoute le versement d'une indemnité (pour le travail de nuit, le dimanche ou un jour chômé) de 5 fr 80 par heure accomplie la nuit et de 3 francs par heure accomplie le jour (art. 48 RPers et son annexe). Ces dispositions concernent l'ensemble du personnel soumis à la LPers, également dans les institutions subventionnées et les établissements médico-sociaux.

2.7. La création d'un poste de médiateur/trice (milieux hospitalier)

Au HFR, une équipe mise sur pied par les ressources humaines et composée d'un psychologue du travail et d'une conseillère en organisation (pour un équivalent de 1.9 EPT) est dédiée à la gestion des conflits au sein du personnel.

2.8. Une formation continue accentuée (soins palliatifs, psychogériatrie, etc.)

Le canton de Fribourg peut compter sur la Haute école de Santé de Fribourg (HEdS FR) pour développer les formations (Loi sur la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale// Fribourg LHES-SO//FR; Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles LEHE). En tant que Haute école spécialisée (HES), la HEdS FR a des missions de formation continue (CAS, DAS) et de développement de prestations de service.

L'offre de formations de la HEdS, qui s'inscrit dans une perspective de Long Life Learning (LLL), permet aux professionnel-le-s de la santé de suivre des programmes pour développer leur expertise dans des domaines tels que les soins palliatifs, les maladies chroniques, la psychogériatrie. Les offres de formations continues et post grades de la HEdS FR sont adaptées aux besoins des professionnel-le-s afin de maintenir le développement des compétences requises en fonction de la complexité des situations de soins et de l'évolution des maladies chroniques et épidémiques.

Cette perspective de LLL permet aussi aux professionnel-le-s de la santé de développer leur carrière sur le long terme et d'envisager une mobilité professionnelle.

2.8.1. Réseaux hospitaliers

L'HFR investit consciemment et de manière précise dans la formation continue spécialisée de ses collaboratrices et collaborateurs et soutient une large gamme de formations dans des domaines spécifiques ou dans la gestion du personnel. Pour la direction des soins, il existe un centre de formation qui propose ses propres cours ou organise des cours externes.

Le RFSM a développé la *RFSM Académie* qui propose de multiples formations en cours d'année. Des centaines de formations à l'extérieur sont également financées.

2.8.2. EMS

Pour le financement de la formation continue de leur personnel soignant, les EMS peuvent utiliser le 0,5% de la masse salariale prise en considération pour le calcul du coût des soins et de l'accompagnement. Dès 2010, la DSAS a demandé aux EMS de soutenir en priorité les formations liées à la psychogériatrie et aux soins palliatifs.

En outre, lors de l'ouverture d'une USD, un montant forfaitaire unique de 1000 francs par lit est octroyé pour la formation du personnel.

2.8.3. Soins à domicile

Les services de soins à domicile mandatés par les communes sont subventionnés sur la base de la dotation autorisée par la DSAS. Dans le cadre de cette dotation, le temps de formation du personnel, octroyé par les services, est subventionné. Dès 2016, la DSAS a demandé aux services d'encourager la formation aux soins palliatifs. L'équipe mobile de soins palliatifs (Voltigo) vient, en outre, en soutien aux services pour le renforcement des compétences du personnel. Depuis 2019, celle-ci a également été mandatée pour donner des formations en soins palliatifs, financées par la DSAS. Finalement, un soutien financier a été apporté en 2019, dans le cadre de la prévention et la promotion de la santé, à une formation sur la prévention de la dénutrition. Ce soutien financier peut être renouvelé pour de nouvelles formations en fonction de la demande des services d'aide et de soins à domicile.

3. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Annexes

—
«Etude sur les besoins en personnel de soins et d'accompagnement dans le canton de Fribourg: Situation actuelle et projection à l'horizon 2025» de l'Organisation du monde du travail (OrTra) du Canton de Fribourg pour les domaines de la santé et du social (OrTra Santé-Social Fribourg), mandatée par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), 2017.



Bericht 2020-DSAS-6

17. August 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2019-GC-34 Pythoud-Gaillard Chantal: Massnahmen gegen den Pflegepersonalmangel

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht zum Postulat von Grossrätin Chantal Pythoud-Gaillard über die Massnahmen gegen den Pflegepersonalmangel.

1. Einführung	6
<hr/>	
2. Vorgeschlagene Massnahmen	7
2.1. Mehr finanzielle Unterstützung für die Pflege durch den Staat	7
2.1.1. Spitalnetze	8
2.1.2. Pflegeheime	8
2.1.3. Spitexdienste	8
2.2. Anhebung der Löhne des Pflegepersonals	8
2.3. Stellvertretung bei Krankheit oder Mutterschaftsurlaub, Stellvertreter/innen-Pool	9
2.3.1. Spitalnetze	9
2.3.2. Pflegeheime und Spitexdienste	9
2.4. Ausgewogene Arbeitspläne	9
2.5. Entsprechende Informatikprogramme (zur Vermeidung einer Anhäufung von Einträgen)	9
2.6. Anhebung der Entschädigungen für die Arbeit an Wochenenden und Feiertagen und die Nachtarbeit	9
2.7. Schaffung einer Mediatorinnen- oder Mediatoren-Stellen (Spitalwesen)	10
2.8. Gezielte Weiterbildung (Palliative Care, Psychogeriatric usw.)	10
2.8.1. Spitalnetze	10
2.8.2. Pflegeheime	10
2.8.3. Pflege zu Hause (Spitex)	10
<hr/>	
3. Schluss	10

1. Einführung

In ihrem Postulat schlägt Chantal Pythoud-Gaillard einen Massnahmenkatalog vor, mit dem gegen den Pflegepersonalmangel in den Freiburger Institutionen des Gesundheitswesens vorgegangen werden könnte. Einige davon überschneiden sich mit denen, die in einer Studie der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg (OrTra Gesundheit und Soziales – Freiburg) empfohlen werden, welche die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) in Auftrag gegeben hatte und die 2017 veröffentlicht wurde: «*Studie zum Bedarf an Pflege- und Betreuungspersonal im Kanton Freiburg: Heutige Situation und Perspektiven bis 2025*».

Nach dem Modell des Nationalen Versorgungsberichts der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und der Nationalen Dach-Organisation der Arbeitswelt Gesundheit (OdASanté)

bietet der Bericht der OrTra Gesundheit und Soziales – Freiburg neben einer Momentaufnahme des Kantons Freiburg auch Prognosen für den Pflege- und Betreuungspersonalbedarf bis 2025.

Die genauen Ziele der Studie lauteten:

- > Erfassung des heutigen Pflege- und Betreuungspersonalbestands der Einrichtungen im Gesundheits- und Sozialvorsorgebereich des Kantons Freiburg;
- > Erfassung des heutigen Mangels an Pflege- und Betreuungspersonal in den Grenzen der für diese Einrichtungen vorgesehenen Budgets;
- > Ermittlung des künftigen Bedarfs an Personalbeständen in den Pflege- und Betreuungsberufen des Gesundheits- und Sozialvorsorgebereichs, um dem Leistungsbedarf gemäss den heutigen Planungen des Kantons Freiburg zu entsprechen;

- > Ermittlung des Gewichts der interkantonalen und internationalen Wanderung;
- > Erfassung der Aktivitäten praktischer Ausbildung in den Pflege- und Betreuungsberufen in den Freiburger Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialvorsorgebereichs und Aufstellung von Benchmarks;
- > Zahlenmässige Erfassung der in den Bildungseinrichtungen des Kantons Freiburg ausgebildeten Fachpersonen für Pflege und Betreuung sowie der ausserkantonale ausgebildeten Fachpersonen für den deutschsprachigen Kantonsteil;
- > Ermittlung des Verhältnisses zwischen:
 - dem künftigen Bedarf des Kantons Freiburg an Pflege- und Betreuungspersonal,
 - dem Zustrom im Kanton Freiburg ausgebildeten Personals,
 - der Zuwanderungs- und Abwanderungsbilanz von Fachpersonen für Pflege und Betreuung;
- > Formulierung einer Prognose in Bezug auf die künftige Versorgung mit Pflege- und Betreuungspersonal und das Personalangelrisiko;
- > Vorschlag von Steuerungsmassnahmen für die Bekämpfung der Gefahr des Mangels an Pflege- und Betreuungspersonals:
 - auf Ebene der schulischen Ausbildung,
 - auf Ebene der praktischen Ausbildung,
 - auf Ebene des Personalerhalts;
- > Vorschlag eines Systems für das Monitoring der Versorgung mit Pflege- und Betreuungspersonal.

Die Studie schätzt den mittleren Jahresbedarf an neuem Pflege- und Betreuungspersonal bis 2025 auf 347 Personen (vgl. 1. Tabelle S. 46), mit differenzierten Bedarf je nach Bildungsstufe, Einrichtungstyp und Standort (französisch- oder deutschsprachiger Kantonsteil). Die jährliche Deckung dieses Bedarfs durch die Bildungsabschlüsse beträgt durchschnittlich 59,4%, was sehr nah am Schweizer Mittel liegt (vgl. 2. Tabelle S. 46).

Die Studie empfiehlt verschiedene Massnahmen, um die Rekrutierung und Ausbildung von Pflege- und Betreuungspersonal sowie die Optimierung der Beanspruchung und den Erhalt des vorhandenen Personals zu fördern. Für die Umsetzung der Massnahmen sind der Staat, die sozialmedizinischen Institutionen, die Berufsverbände, die Hochschulen und die OrTra zuständig.

Die Projektgruppe hat vier Arten von Massnahmen erster Priorität festgelegt:

- > Erhöhung der Anzahl neu Ausgebildeter (Erleichterung der Rückkehr ins Berufsleben, modulare Ausbildung Fachfrau/Fachmann Gesundheit [FaGe], teilweise Kompensation der finanziellen Einbussen im Rahmen der Ausbildung für Erwachsene, Definition des Ausbildungspotenzials jedes Einrichtungstyps, Optimierung der Ausbildung von Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern in

- Lehrbetrieben, bessere Verteilung der Ausbildungsbelastung über das ganze Jahr, Prüfung der Machbarkeit der Umsetzung eines gestaffelten Beginns der französischsprachigen Ausbildung [zweimal jährlich] an der Hochschule für Gesundheit Freiburg [HEdS-FR], Verbesserung von Berufsmarketing und -beratung).
- > Optimierung der Beanspruchung des vorhandenen Personals (Optimierung der Arbeitsabläufe und der Arbeitsteilung zwischen Pflegediensten und übrigen Diensten, Steuerung der Pflegeeffizienz, Anerkennung von Bildungsleistungen).
- > Personalerhalt (Verteilung der Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten nach den Kompetenzen der Personaltypen, Übereinstimmung der Arbeitsbelastung mit den zu bewältigenden Aufgaben, Entwicklung der Personalpolitik durch die Betriebe, Schaffung von Strukturen zur Unterstützung des Personals, um Erschöpfung und psychischer Überlastung vorzubeugen).
- > Einführung eines kontinuierlichen Monitorings der Entwicklung des Pflege- und Betreuungspersonalbestands sowie der Ausbildungstätigkeiten.

2. Vorgeschlagene Massnahmen

2.1. Mehr finanzielle Unterstützung für die Pflege durch den Staat

Als Erstes ist zu erwähnen, dass die Zahl der Studierenden und Studienabgehenden mit Pflegediplom der HEdS-FR in den letzten Jahren tendenziell steigt: 2019 zählte der Studiengang Bachelor of Science HES-SO in Pflege 415 Studierende und 100 Diplomierte, wohingegen es 2017 bzw. 2018 noch 77 bzw. 95 Diplomierte waren. 2019 zählte der Studiengang *Bachelor of Science HES-SO in Pflege* 415 Studierende und 100 Diplomierte, wohingegen es 2017 bzw. 2018 noch 77 bzw. 95 Diplomierte waren.

Darüber hinaus möchte der Staatsrat betonen, dass er eine neue Ausbildung, die 2019 von der HEdS-FR angeboten wurde, finanziell unterstützt, dies für eine Dauer von zwei Jahren und ergänzend zur Finanzierung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Diese Ausbildung zur beruflichen Wiedereingliederung im Bereich der Langzeitpflege ist eine vorgeschlagene Massnahme der Studie der OrTra Gesundheit und Soziales – Freiburg. Sie richtet sich an Pflegefachpersonen, welche die Berufswelt seit einiger Zeit verlassen haben und in ihren Beruf zurückkehren möchten. Die Ausbildung dauert 10 Wochen und findet ein Mal pro Jahr statt. Vom ersten Jahrgang 2019 konnten 8 der 10 angemeldeten Personen ihre Ausbildung abschliessen. Der zweite Jahrgang wurde diesen Frühling wegen der Corona-Pandemie abgesagt. Im Herbst wird die Ausbildung wieder angeboten (5. Oktober bis 10. Dezember 2020). Die Ausbildung wird mit den Partnerinnen und Partnern des kantonalen Pflegebereichs umgesetzt.

2.1.1. Spitalnetze

Momentan ist der Pflege- und Betreuungspersonalmangel für die Spitäler noch nicht sichtbar. Laut Voraussagen im beiliegenden Bericht besteht jedoch die Gefahr einer Anspannung des Rekrutierungsmarkts.

Der Staat finanziert heute schon die am freiburger Spital (HFR) erteilten, SBFI-akkreditierten Nachdiplomaausbildungen in Anästhesie, Intensiv- und Notfallpflege. Des Weiteren finanziert er die Ausbildung in Palliative Care, die das HFR für die anderen Pflegeeinrichtungen ins Leben gerufen hat.

Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) unterstützt ihrerseits die HEDS-FR in ihrem Bestreben, die Pflegeeinrichtungen dazu zu ermutigen, ausreichend Praktikumsplätze anzubieten. Diese Massnahme beruht derzeit auf dem Engagement der Einrichtungen.

2.1.2. Pflegeheime

Ein Vergleich mit den anderen Kantonen anhand der *SOMED-Statistik 2018* (Tabellen 5-A, 6-A und 7-A) zeigt, dass die Dotation in den Freiburger Pflegeheimen grosszügig ist.

Um den zusätzlichen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, die mit der Pflege und der Betreuung älterer Menschen mit schweren Verhaltensstörungen einhergehen, wurden im Kanton Freiburg spezielle Demenzabteilungen geschaffen. Verglichen mit der Standard-Pflegeheimdotation und angesichts der Schwere der Aufgaben des dort arbeitenden Pflege- und Betreuungspersonals, erhalten diese Abteilungen eine zusätzliche Dotation von 2,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro Abteilung à 15 Betten. Darüber hinaus wurde eine zusätzliche Dotation für sehr kurze Pflegeheimaufenthalte (weniger als 15 Tage) sowie für Kurzaufenthalte in der Abteilung zur vorübergehenden Aufnahme und Orientierung (AVAO) gewährt. Schliesslich subventioniert die öffentliche Hand auch die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden.

2.1.3. Spitexdienste

Über seine Beteiligung an der Finanzierung der Spitexdienste subventioniert der Staat auch den Lohn der Lernenden. Wie bei den Spitalern arbeitet die GSD auch hier mit der HEDS-FR zusammen, um genügend Praktikumsplätze zu finden.

2.2. Anhebung der Löhne des Pflegepersonals

Was die Informationen zu den Löhnen der verschiedenen Funktionen aus dem Pflegebereich angeht, die im Postulat genannt werden, möchte der Staatsrat Folgendes klarstellen: Erstens ist die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann nicht die einzige FH-Funktion, die tiefer als die Klasse 18 eingereiht ist. Es gibt nämlich noch andere Funktionen mit Min-

destausbildungsanforderung *Bachelor FH* und Einreihung in Lohnklasse 17 (z.B. Physiotherapeut/in, Ergotherapeut/in, Röntgentechniker/in, Hebamme/Entbindungspfleger) oder sogar 16 (z.B. Ernährungsberater/in oder Bibliothekar/in-Mediathekar/in). Des Weiteren ist zu präzisieren, dass die Funktion FaGe in die Lohnklassen 11 und 12 eingereiht ist (Mindestlohn Fr. 4538.80) und nicht in Lohnklasse 10 (ab Fr. 4382.45), wie dies im Postulat steht. Die Funktion Pflegeassistent/in (Lohnklasse 7) wird Personen mit der entsprechenden einjährigen Ausbildung des Schweizerischen Roten Kreuzes zugeteilt. Diese Funktion wird nach und nach verschwinden, denn neu gibt es die zweijährige Ausbildung zur Assistentin/zum Assistenten Gesundheit und Soziales mit eidgenössischem Berufsattest (EBA).

Die Funktion Pflegehelfer/in mit Lohnklasse 6 erfordert eine entsprechende Ausbildung beim Schweizerischen Roten Kreuz, die weniger als ein Jahr dauert.

Bei der Beurteilung der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann im 2001 war die Mindestanforderung ein HF-Abschluss und die Inhaberinnen und Inhaber dieser Funktion wurden in die Lohnklasse 14 eingereiht. Weil für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann neu ein *Bachelor FH* verlangt wird, wurden 2008 alle Pflegefachpersonen (inkl. Absolventinnen und Absolventen der vorherigen HF-Ausbildung) in Lohnklasse 17 eingereiht.

Auf Grundlage der Lohnvergleiche der *perinnova compensation GmbH* von 75 öffentlichen und privaten Spitalern und Kliniken in der Schweiz stellt der Staatsrat Folgendes fest: Das gewogene durchschnittliche Lohnniveau des HFR im Bereich der Pflege liegt 12% über dem Durchschnitt des Schweizer Marktes. Darüber hinaus belegt der Kanton Freiburg bei einem Vergleich des Mindest- und Höchstlohns der Pflegefachpersonen der lateinischen Kantone (inkl. Bern) hinter dem Kanton Genf den zweiten Rang: 73 822 Franken und Fr. 111 636.85 (Jahreslohn inkl. 13. Lohn). Hinzu kommen die Entschädigungen für Nacht- und Wochenendarbeit. Aus diesem Vergleich geht auch hervor, dass die Mindest- und Höchstlöhne der Pflegeassistentinnen/-assistenten des Kantons Freiburg an dritter Stelle liegen, hinter den Kantonen Tessin und Genf.

Dem ist anzufügen, dass die Gewerkschaft der öffentlichen Dienste im Juni 2019 einen Antrag auf einen formellen Entscheid für die Funktionen FaGe, Hebamme/Entbindungspfleger und Pflegefachperson I bis III gestellt hat. Der Staatsrat hat die Kommission zur Bewertung und Einstufung von Arbeitsplätzen (JEC) beauftragt, die Vernehmlassung des Dossiers in Übereinstimmung mit Artikel 8 des Reglements über das Verfahren zur Bewertung und Einreihung der Funktionen des Staatspersonals (BEFR) in die Wege zu leiten. Der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner, Sektion Freiburg (SBK Freiburg), hat diesen Antrag für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann wiederholt und zusätzlich eine Aufwertung der Funktion verlangt.

Die zuvor genannten Lohnvergleiche beweisen zwar, dass der Kanton Freiburg ein attraktiver Arbeitgeber ist, der sich auf dem Schweizer Arbeitsplatz vorteilhaft positioniert.

2.3. Stellvertretung bei Krankheit oder Mutterschaftsurlaub, Stellvertreter/innen-Pool

2.3.1. Spitalnetze

Die beiden Spitalnetze (HFR und Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit – FNPG) verfügen für die Stellvertretungen über einen Pool an Pflegenden (Pflegefachpersonen und Pflegefachpersonen mit Fachausbildung). Darüber hinaus arbeiten sie mit externen Partnerinnen und Partnern zusammen, die in der Lage sind, rasch temporäre Aushilfen bereitzustellen. Und sie schliessen befristete Verträge ab, um Mutterschaftsurlaube und Langzeitabsenzen (Unfall, Militärdienst) wettzumachen.

2.3.2. Pflegeheime und Spitexdienste

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die sozialmedizinischen Netzwerke für die Schaffung solcher Pools zuständig sind.

Bei der Berechnung der Pflege- und Betreuungskosten in den Pflegeheimen berücksichtigt das Sozialvorsorgeamt (SVA) die Kosten für die Vertretung von Abwesenden mit einer Wartefrist, die nicht von den Versicherern übernommen werden (Krankheit: 30 Tage, Unfall: 2 Tage, Mutterschaftsurlaub und Militärdienst: sofort). Bei der Berechnung der von den Mitarbeitenden «produzierten Stunden», soll heissen: die Stunden, welche die Pflege- und Betreuungspersonaldotation bei der Person festlegen, wird ein Jahresdurchschnitt von 1772,24 Stunden berücksichtigt, was 211 Tagen à 8,24 Stunden entspricht. Im Verhältnis zu den Stunden, die das Staatspersonal leisten muss, wird eine bestimmte Anzahl Stunden im Hinblick auf die Absenzen abgezogen, also für Ferien, Feiertage, Weiterbildungstage und krankheitsbedingte Absenzen.

Die Spitexdienste werden in Bezug auf die verwendete Dotation subventioniert. Wenn Lohnausfallversicherungen abgeschlossen wurden, ersetzen die Dienste das Personal entsprechend den Versicherungsverträgen, die sie abgeschlossen haben. Das Gesamtpersonal wird bis in Höhe der bewilligten Dotation subventioniert.

2.4. Ausgewogene Arbeitspläne

Die Kompetenz, Arbeitspläne innerhalb der Institutionen des Gesundheitswesens zu erstellen, liegt in der Zuständigkeit der Institutionsleitungen.

2.5. Entsprechende Informatikprogramme (zur Vermeidung einer Anhäufung von Einträgen)

Die Funktionen im Bereich der Pflege haben sich in den letzten Jahren stark entwickelt, weshalb heute auch administrative Aufgaben dazugehören. Am HFR laufen derzeit Digitalisierungsprojekte, darunter mehrere im Bereich der Informationssysteme. Diese Projekte zielen auf eine grössere Automatisierung der administrativen Arbeiten im Zusammenhang mit den Patienten- und Mitarbeitendendaten hin.

Das kantonale *eHealth-Projekt* beabsichtigt mit der Einführung des elektronischen Patientendossiers und der Integration der Informatikprogramme (digitalisierte Behandlungsunterlagen und administrative Akten) ebenfalls eine Effizienzsteigerung. Eine Informationsübermittlung zwischen den Leistungsanbietenden (z. B. Arzt-Spital), wird die Zeit, die das Personal für die Informationssuche braucht, reduzieren.

Vor dem Hintergrund der Umsetzung des *Massnahmenplans Senior+ 2016–2020* liefen letztes Jahr die Arbeiten im Hinblick auf die Schaffung eines einheitlichen Instruments für die Abklärung des Bedarfs und die Orientierung der betagten Person an; dieses Instrument wird den Spitalnetzen, Pflegeheimen und Spitexdiensten gemeinsam sein. Eine erste Version befindet sich derzeit in der Testphase. Die Umsetzung dieses gemeinsamen Instruments soll zwar in erster Linie die Verbesserung der Koordination zwischen den Leistungsanbietenden bezwecken, seine Verwendung wird jedoch auch verhindern, dass die Gesundheitsfachpersonen mehrfach Daten erfassen müssen.

In Bezug auf *RAI*, das Instrument zur Beurteilung der Pflegestufe einer Person im Pflegeheim, ist zu betonen, dass das SVA, die Pflegekommission der Vereinigung Freiburgerischer Alterseinrichtungen (VFA) und die Freiburger Pflegeheime gemeinsam Vorschläge zuhanden der Krankenversicherer ausgearbeitet haben, die auf eine Vereinfachung und eine Senkung der Anzahl der durch das Pflegeheimpersonal zu erfassenden Beobachtungen hinzielt. Diese Vorschläge, die auch für weniger administrativen Aufwand beim Pflegepersonal sorgen sollten, wurden von den Krankenversicherern gutgeheissen.

2.6. Anhebung der Entschädigungen für die Arbeit an Wochenenden und Feiertagen und die Nachtarbeit

Der Staatsrat ruft in Erinnerung, dass das Abkommen von 2012 zwischen dem Staatsrat und den Gewerkschaften über die Berücksichtigung der Nachtarbeit für das Personal des Staates und der Einrichtungen vorteilhaftere Bestimmungen gegenüber denjenigen des Arbeitsgesetzes (ArG) gebracht hatte. So wird die nachts zwischen 23 Uhr und 6 Uhr geleistete

Arbeit seit dem 1. Januar 2013 zu 115% kompensiert (Art. 47a Reglement über das Staatspersonal – StPR; SGF 122.70.11). Hinzu kommt eine Entschädigung (für Nachtdienst, Sonntagsdienst oder Dienst an dienstfreien Tagen) in Höhe von Fr. 5.80 pro geleistete Arbeitsstunde nachts und in Höhe von 3 Franken pro geleistete Arbeitsstunde tagsüber (Art. 48 StPR und Anhang). Diese Bestimmungen betreffen das gesamte Personal, das dem StPR unterstellt ist, auch das in den subventionierten Einrichtungen und in den Pflegeheimen.

2.7. Schaffung einer Mediatorinnen- oder Mediatoren-Stellen (Spitalwesen)

Im HFR befasst sich ein Team, das von der HR-Abteilung gebildet wurde und aus einem Arbeitspsychologen und einer Organisationscoachin besteht (für 1,9 VZÄ), mit dem Management von Personalkonflikten.

2.8. Gezielte Weiterbildung (Palliative Care, Psychogeriatric usw.)

Der Kanton Freiburg kann bei der Ausbildungsentwicklung auf die Hochschule für Gesundheit Freiburg (HEdS-FR) zählen (Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg HES-SO//FRG; Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich HFKG). Als Fachhochschule (FH) obliegen der HEdS-FR die Aufträge Weiterbildung (CAS, DAS) und Entwicklung von Dienstleistungen.

Dank dem Ausbildungsangebot der HEdS-FR, abgestützt auf den *Long Life Learning*-Ansatz (LLL), können die Gesundheitsfachpersonen ihr Fachwissen in Bereichen wie beispielsweise Palliative Care, chronische Erkrankungen oder Psychogeriatric entwickeln. Die Weiterbildungs- und Postgraduate-Angebote der HEdS-FR sind den Bedürfnissen der Fachpersonen angepasst und unterstützen die Entwicklung von Kompetenzen, die notwendig sind, um der Komplexität der Pflegefälle und der Entwicklung chronischer und epidemischer Erkrankungen zu begegnen.

Der LLL-Ansatz ermöglicht den Gesundheitsfachpersonen zudem langfristige Karrierechancen und berufliche Mobilität.

2.8.1. Spitalnetze

Das HFR investiert bewusst und präzise in die Fachweiterbildung seiner Mitarbeitenden und unterstützt eine breite Palette an Aus- und Weiterbildungen in spezifischen Bereichen oder im Personalmanagement. Für die Pflegedirektion existiert ein Ausbildungszentrum, das eigene Kurse anbietet oder externe Kurse organisiert.

Das FNPG hat die *Akademie FNPG* entwickelt; diese bietet unter dem Jahr zahlreiche Aus- Weiterbildungen an. Darüber hinaus werden Hunderte externe Schulungen finanziert.

2.8.2. Pflegeheime

Für die Finanzierung der Weiterbildung ihres Pflegepersonals können die Pflegeheime 0,5% der Lohnmasse, die für die Berechnung der Pflege- und Betreuungskosten berücksichtigt wird, verwenden. Seit 2010 müssen die Pflegeheime auf Wunsch der GSD prioritär Aus- und Weiterbildungen in den Bereichen Psychogeriatric und Palliative Care unterstützen.

Darüber hinaus wird bei der Eröffnung einer Demenzabteilung ein Pauschalbetrag von 1000 Franken pro Bett für die Aus- und Weiterbildung des Personals gewährt.

2.8.3. Pflege zu Hause (Spitex)

Die von den Gemeinden beauftragten Spitexdienste werden auf Grundlage einer von der GSD bewilligten Dotation subventioniert. Im Rahmen dieser Dotation wird die Zeit, welche die Dienste dem Personal für die Aus- und Weiterbildung einräumen, subventioniert. Seit 2016 verlangt die GSD von den Spitexdiensten, dass sie Aus- und Weiterbildungen in Palliative Care fördern. Des Weiteren unterstützt das *Mobile Palliative Care Team Voltigo* die Dienste bei der Stärkung der Kompetenzen ihres Personals. Seit 2019 hat *Voltigo* auch den Auftrag, Schulungen im Bereich Palliative Care zu geben, die von der GSD finanziert werden. Im Rahmen der Gesundheitsförderung und Prävention wurde 2019 schliesslich noch eine Weiterbildung zum Thema Prävention von Mangelernährung mit einem finanziellen Beitrag unterstützt. Diese Unterstützung kann für neue, auf den Bedarf der Spitexdienste abgestimmte Weiterbildungen wiederholt werden.

3. Schluss

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Beilagen (nur auf Französisch)

«Studie zum Bedarf an Pflege- und Betreuungspersonal im Kanton Freiburg: Heutige Situation und Perspektiven bis 2025» der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg (OrTra Gesundheit und Soziales – Freiburg), im Auftrag der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), 2017.

Etude sur les besoins en personnel de soins et d'accompagnement dans le canton de Fribourg : Situation actuelle projection à l'horizon 2025

Rapport final

adopté le 16 février 2017 par le comité de pilotage

Impressum

Edition

OrTra Santé-Social Fribourg,
sur mandat de la Direction de la santé et des affaires sociales Fribourg (DSAS)

Direction de projet

Barbara Zosso, directrice de l'OrTra Santé-Social Fribourg
Peter Dolder, Dolder Beratungen GmbH

Auteur

Peter Dolder, Dolder Beratungen GmbH

Comité de pilotage

- Anne-Claude Demierre, Conseillère d'Etat, Présidente
- Maryse Aebischer, cheffe de service au SPS
- Verena Gremaud, Direction de l'économie et de l'emploi (DEE)
- Markus Hayoz, chef de service au SPO
- Hubert Schaller, président de l'OrTra Santé-Social Fribourg
- Patrice Zurich, chef de service au SSP

Groupe de projet

- Rodolphe Rouillon, directeur des soins, HFR
- Jean-Claude Goasmat, directeur des soins, RFSM
- Thierry Muller, secrétaire général, AFAS
- Emmanuel Michielan, secrétaire général, AFIPA
- Sabina Di Stefano, conseillère économique SSP
- Sandra Peissard, conseillère économique SSP
- Christine Meuwly, collaboratrice scientifique SPS
- Annabelle Aeby, service du médecin cantonal
- Jacques Mondoux, doyen de l'HEdS-FR
- Catherine Bonfils, doyenne de l'ESSG
- Barbara Zosso, directrice de l'OrTra Santé-Social Fribourg

Table des matières

Résumé	5	
1	Introduction	10
2	Les effectifs actuels en personnel de soins et d'accompagnement	11
2.1	Les effectifs (personnes) dans les hôpitaux, EMS et les ASAD	11
2.2	Evolution des taux d'activité	14
2.3	Evolution du skill- and grademix dans les hôpitaux, EMS et les ASAD	15
2.4	Personnel par classe d'âge et par sexe	17
2.5	Personnel par nationalité	18
2.6	Langue du personnel de soins et d'accompagnement	18
2.7	Provenance du titre	19
2.8	Migration : le point de vue de l'Obsan	20
2.9	Les effectifs (personnes) hors hôpitaux, EMS et ASAD	21
2.10	Couverture actuelle des besoins en personnel de soins et accompagnement	22
3	Les effectifs actuels en personnel des professions médico-techniques et médico-thérapeutiques et des sages-femmes	24
3.1	Evolution des effectifs dans les hôpitaux, EMS et les ASAD 2010 – 2014	24
3.2	Personnel des hôpitaux par classe d'âge et par sexe	25
3.3	Personnel sages-femmes et MTT hors hôpitaux, EMS et ASAD	26
4	Formation	27
4.1	Titres décernés dans les institutions du canton de Fribourg	27
4.2	Titres décernés par la HES-SO	30
4.3	Titres ES décernés hors cantons pour résidents du canton de Fribourg	31
4.4	Débuts de formation dans les institutions du canton de Fribourg	31
4.5	Débuts de formation à la HES-SO	33
4.6	Prestations de formation pratique des institutions fribourgeoises	33
4.7	Activité de formation dans le canton de Fribourg vis-à-vis des activités de formation en Suisse	35
5	Projection à l'horizon 2025	36
5.1	Les projections démographiques	36
5.2	Développement des besoins en prestations de soin et d'accompagnement	37
5.3	Autres variables déterminantes	41
5.4	Besoins annuels en personnel de soins et d'accompagnement	43
5.5	Degré de couverture des besoins annuels en personnel de soins et d'accompagnement	46
6	Actions à entreprendre	48
6.1	Besoin et niveaux d'action	48
6.2	Mesures de première priorité	48
6.3	Mesures de deuxième priorité	53
7	Concept pour un monitoring	54
7.1	Contexte et but du monitoring	54
7.2	Données concernant l'évolution des effectifs en personnel	54
7.3	Données concernant l'évolution de la formation	56
7.4	Evaluation des données	57
Bibliogr.		58
Annexes		59

Liste des abréviations

AFAS	Association fribourgeoise d'aide et soins à domicile
AFIPA	Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées
AFP	Attestation fédérale professionnelle
ASA	Aide en soins et accompagnement
ASAD	Aide et soins à domicile
ASE	Assistant-e socio-éducatif/ve
ASI	Association suisse des infirmières et infirmiers
ASSC	Assistant-e en soins et santé communautaire
BSc	Bachelor of Science
CDS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de santé
CFC	Certificat fédéral de capacité
CLASS	Conférence latine des affaires sanitaires et sociales
CRS	Croix-Rouge suisse
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociaux du canton de Fribourg
EMS	Etablissements médico-sociaux
ES	Ecole supérieure
EPT	Equivalent plein temps
ESSG	Ecole professionnelle Santé-Social Fribourg
HEdS-FR	Haute Ecole de Santé Fribourg
HES-SO	Haute Ecole spécialisée – Suisse occidentale
HFR	Hôpital fribourgeois
HIB	Hôpital inter-cantonal de la Broye
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
MP	Maturité professionnelle
MS	Maturité spécialisée
MTT	Professions médico-techniques et médico-thérapeutiques
Obsan	Observatoire suisse de la santé
OdASanté	Organisation faîtière nationale du monde de travail en santé
OFFP	Ordonnance fédérale sur la formation professionnelle
OFS	Office fédéral de la statistique
RAI	Resident Assesment Instrument
RFSM	Réseau fribourgeois de santé mentale
SOMED	Statistique fédérale des institutions médico-sociales
SPS	Service de la Prévoyance Sociale
SSP	Service de la Santé Publique

Résumé

A Les effectifs en personnel de soins et d'accompagnement

Augmentation des effectifs actuels en personnel de soins et d'accompagnement

Entre 2010 et 2014, les effectifs en personnel de soins et d'accompagnement dans les institutions fribourgeoises de santé ont présenté une augmentation considérable. En 2010, 5'089 personnes étaient actives dans le domaine des soins. En 2015 ce chiffre passait à 5'583 personnes ce qui correspond à une augmentation de 9.7%. Suite à des restructurations intervenues dans le secteur hospitalier, le personnel des hôpitaux n'avait augmenté que de 43 personnes (+2.2%) pendant que le personnel de soins et d'accompagnement des EMS augmentait de 11.8%. Ce sont les ASAD qui présentaient la plus grande dynamique avec une croissance du personnel de soins et d'accompagnement de 23.8%.

La croissance de personnel (personnes) en soins et accompagnement au canton de Fribourg correspond à la moitié de la croissance en moyenne Suisse ce qui s'explique notamment par les mesures de rationalisation dans le secteur hospitalier.

Dans le canton de Fribourg, ce sont les EMS qui occupent le plus grand nombre de personnes dans le domaine de soins et d'accompagnement, suivi par les hôpitaux et les ASAD. Par contre, si l'analyse se limite au personnel avec un titre professionnel de soins et d'accompagnement, ce sont les hôpitaux qui prennent la première place avec 1'766 personnes, suivi par les EMS avec 1'691 personnes et les ASAD qui occupent 604 personnes avec un titre professionnel de soins et d'accompagnement.

La dynamique au niveau des EPT est moins prononcée qu'au niveau des personnes, ce qui s'explique par un léger recul des taux moyens d'activité.

Evolution du skill- and grademix

Puisque l'étude concerne le besoin en nombre de professionnels, il est intéressant de connaître l'évolution du skill- and grademix en nombre de personnes. L'évolution est différente dans les trois secteurs. Au total, on note une croissance au niveau tertiaire au détriment du personnel au niveau secondaire II et du personnel sans formation. En comparaison avec la situation en Suisse romande et en Suisse alémanique, on constate que les hôpitaux et les ASAD du canton de Fribourg disposent d'une structure de qualification plus élevée que ces deux régions, tandis que la situation est inverse auprès des EMS.

Personnel par langue

L'analyse montre qu'en moyenne des trois secteurs, 71% du personnel de soins et d'accompagnement travaille dans des institutions francophones et 29% du personnel dans des institutions germanophones.

Personnel par nationalité / Provenance du titre

Les statistiques fédérales ne donnent des indications concernant la nationalité du personnel de soins et d'accompagnement que pour les hôpitaux et ceci d'une manière peu fiable.

Au niveau des statistiques fédérales, seulement la statistique SOMED contient des informations sur la provenance des titres. Dans les EMS fribourgeois, 41.0% du personnel tertiaire de soins dispose d'un titre qui a été décerné à l'étranger. Au niveau secondaire II, ce taux s'élève à environ 3% seulement.

L'Obsan a élaboré une analyse de la provenance des titres qui englobe les hôpitaux, les EMS et les ASAD. Cette analyse montre que, sur la période 2010 – 2014, 40% du personnel diplômé de niveau tertiaire qui est entré nouvellement en fonction en Suisse dispose d'un titre décerné à l'étranger. Au niveau secondaire II, ce taux est nettement plus bas et ne s'élève qu'à 5.5%. Pour le canton de Fribourg le solde migratoire annuel s'élève à 2.04% des effectifs, la moyenne suisse s'élève à 1.23% seulement.

B Les effectifs en personnel des professions médico-techniques et médico-thérapeutiques et des sages-femmes

L'étude porte sur les besoins en personnel de soins et d'accompagnement dans le canton de Fribourg. Elle est complétée par une brève analyse de la structure actuelle du personnel médico-technique et médico-thérapeutique et des sages-femmes des institutions fribourgeoises ainsi que le développement de ces groupes de professionnels de 2010 à 2014. Il est renoncé à un résumé de cette brève analyse : le lecteur est renvoyé au chapitre 3 de l'étude.

C Formation

Titres décernés par les institutions du canton de Fribourg 2010 à 2015

L'analyse des titres décernés par les institutions du canton de Fribourg montre une constante augmentation des titres BSc en soins infirmiers décernés par la HEdS-FR. En 2015 l'HEdS-FR a décerné 93 titres BSc en soins infirmiers.

Les titres ASSC décernés sont en progression de 2010 à 2013. A partir de 2014 les chiffres sont à la baisse. Ceci est dû au déclin des titres décernés selon l'article 32 OFFP et selon la validation des acquis. Par contre, les titres ASSC obtenus selon la voie ordinaire montrent, comme les titres BSc en soins infirmiers, une (plus ou moins) constante augmentation. En 2015, 94 titres ASSC obtenus selon la voie ordinaire ont été décernés.

L'évolution du nombre de titres ASE (orientation personne âgée et formation généraliste) ne présente quant à elle aucune régularité. Cette formation joue toutefois un rôle moins important dans le contexte de cette étude par rapport à la formation ASSC. Les premiers titres ASA ont été décernés en 2014, cette formation est toujours en voie d'introduction et devra encore trouver sa place.

L'analyse des maturités montre que la maturité gymnasiale est bien établie (855 titres décernés en 2015). Entre 2012 et 2015 les titres de maturité spécialisée sont en augmentation (126 titres décernés en 2015). Par contre, les titres de maturité professionnelle montrent des fluctuations (86 titres décernés en 2015).

Titres décernés par langue

Entre 2010 à 2015, 83.8% des titres BSc en soins infirmiers ont été décernés par l'HEdS-FR à des étudiant-e-s francophones et 10.8% à des étudiant-e-s germanophones, la part des bilingues s'élevant à 5.4%. Au niveau secondaire II, la part des francophones est de 77.9% et celle des germanophones de 22.1%.

Débuts de formation dans les institutions du canton de Fribourg

A part un petit recul en 2014, les débuts de formation BsC en soins infirmiers sont en progression. En 2015, au total 147 étudiant-e-s ont débuté leurs études et on peut s'attendre à ce qu'en 2018, entre 125 à 135 diplômes soient décernés.

Entre 2010 et 2013, le nombre de contrats d'apprentissage ASSC était en augmentation avec un maximum de 111 débuts de formations en 2013. En 2014 et 2015, le nombre de contrats d'apprentissage s'est situé légèrement en dessous de 100 contrats. On ne peut donc pas s'attendre à une augmentation des titres décernés ces prochaines années.

Les contrats ASE, orientations généraliste et personnes âgés, ont eu leur année de pointe en 2010, avec un recul prononcé l'année suivante. Depuis lors, le nombre de contrats de formation est en augmentation. Les premiers contrats de formations ASA ont été signés en 2012. Depuis lors, le nombre de débuts de formation est croissant, mais n'atteint pas le niveau de la formation antérieure de l'aide-soignante CRS.

Prestations de formation pratique des institutions fribourgeoises

Les prestations de formation pratique (semaines de formation) données par les institutions fribourgeoises ont augmenté d'environ 40% entre 2011 et 2015. L'évolution dans les trois secteurs est différente, les hôpitaux présentant une augmentation de 15.4%, les ASAD de 49.1% et les EMS de 65.3%.

En 2015, les EMS fournissaient avec un taux de 57.0% plus de la moitié des prestations de formation pratique, suivis par les hôpitaux avec un taux de 34.4% et les ASAD avec un taux de 7.7% seulement.

On note aussi des différences entre les trois secteurs en ce qui concerne la structure des prestations de formation pratique données. Les hôpitaux et les ASAD se concentrent sur la formation au niveau tertiaire tandis que les EMS mettent un fort accent sur les formations professionnelles initiales.

Position du canton de Fribourg en comparaison suisse

Le rapport national CDS-OdASanté compare la part des titres décernés par niveau de qualification avec le total des personnes actives à ce niveau de qualification en tant qu'indicateur de l'intensité de formation. Cette comparaison montre qu'en 2014 les activités de formation dans le canton de Fribourg étaient en dessous des moyennes en Suisse romande et en Suisse alémanique ainsi que dans le canton du Tessin.

D Projections à l'horizon 2025

Développement des besoins en prestations de soins et d'accompagnement

Le développement des besoins en prestations de soins et d'accompagnement du réseau institutionnel a un grand impact sur les besoins en effectifs de personnel de soins et d'accompagnement. Plusieurs variables telles que la démographie, l'épidémiologie, l'évolution de la médecine, l'évolution des structures du réseau institutionnel et autres déterminent les besoins futurs. Toutes ces variables font partie des planifications cantonales hospitalières et des soins ambulatoires et stationnaires de longue durée. Ces planifications servent de base à l'étude.

Sur la base de la planification hospitalière 2015 du canton de Fribourg et du rapport « Evaluation des besoins en soins pour la planification hospitalière 2015 » de mars 2014, les prévisions partent d'une augmentation des journées d'hospitalisation entre 2014 à 2025 de 16.6% en soins aigus, de 28.1% en réadaptation et de 1.9% en psychiatrie.

La planification des soins de longue durée du canton de Fribourg est actuellement en révision. Toutes les données de cette planification ne sont dès lors pas encore définitives. Le Service de la prévoyance sociale (SPS) a regroupé les éléments majeurs. Selon cette estimation, on devra s'attendre à une augmentation du nombre des EPT de 2014 à 2025 de 19.06 %.

Le SPS a mis à disposition une première estimation de l'évolution du nombre de personnel de soins et d'accompagnement des ASAD pour l'année 2020. Pour l'année 2025, aucune estimation n'a été chiffrée. Pour cette raison, le groupe de projet formule ses propres prévisions concernant l'évolution future du personnel des ASAD. Partant des éléments majeurs, le groupe de projet estime que le besoin en prestations des ASAD et parallèlement leur besoin en personnel de soins et d'accompagnement va augmenter de 50% entre 2014 et 2025.

Besoin additionnel en personnel de soins et d'accompagnement en 2025

Afin de faire face au développement des besoins additionnels de prestations de soins et d'accompagnement d'ici 2025, il sera nécessaire de disposer de personnel de soins et d'accompagnement additionnel. Selon les hypothèses formulées ci-dessus, ces besoins en personnel de soins et d'accompagnement sont les suivants :

Personnes	Hôpitaux et ligues de santé et autres		EMS et institutions spécialisées et pour personnes handicapés		ASAD		Total toutes les institutions	
	2014	2025	2014	2025	2014	2025	2014	2025
Soins niveau tertiaire	1'501	1'741	619	737	340	510	2'460	2'988
Soins niveau sec. II CFC	146	171	480	571	208	312	834	1'054
Soins niveau sec. II AFP	166	193	682	812	56	84	904	1'089
Sans formation	184	213	1'219	1'451	175	2631	1'578	1'927
Total	1'997	2'317	3'000	3'572	779	1'169	5'776	7'057

Autres variables déterminantes

A part le développement des besoins, plusieurs autres éléments détermineront les besoins futurs en effectifs dans les professions de soins et d'accompagnement, notamment le développement de la productivité des prestations et des processus de travail, l'évolution de la durée moyenne de l'activité professionnelle, le développement du taux moyen d'activité, le développement du skill- and grademix ainsi que la migration professionnelle inter-cantonale et internationale. Les hypothèses choisies concernant le développement de ces éléments sont décrites au chiffre 5.3 du rapport.

Besoin annuel total en personnel de soins et d'accompagnement

Pour connaître les besoins totaux, il faut rajouter au personnel additionnel le personnel nécessaire pour remplacer les professionnels qui quittent le domaine des soins et d'accompagnement (besoin de remplacement). En plus il faut prendre en considération qu'un certain nombre de professionnels au niveau secondaire II CFC poursuit une formation de niveau tertiaire. Selon les expériences des années précédentes, il faut compter avec le fait qu'un quart des personnes ayant obtenu un titre d'ASSC selon la voie régulière poursuit sa formation. Ces trois éléments additionnés, on arrive au besoin annuel en personnel de soins et d'accompagnement suivant :

Toutes les institutions	Besoin annuel en personnel de soins et d'accompagnement (personnes)		
		<i>dont francophones</i>	<i>dont germanophones</i>
Soins niveau tertiaire	162	116	46
<i>Soins niveau sec. II CFC restants dans la profession</i>	106	76	30
<i>Soins niveau sec. II CFC passant au tertiaire</i>	27	19	8
Soins niveau sec. II CFC	133	95	38
Soins niveau sec. II AFP	52	37	15
Total	347	248	99

Degré de couverture des besoins annuels en personnel de soins et d'accompagnement

Le tableau suivant met en rapport le futur besoin annuel de personnel en soins et accompagnement et les titres décernés en 2015, ce qui revient à déterminer le degré de couverture des besoins :

	Besoin de relève annuelle (moyenne des deux scénarios)	Titres décernés en 2015	Fins de formation 2015 en pourcent des besoins	En comparaison: Taux moyens en Suisse
Soins niveau tertiaire	162	93	57.4%	42.8%
Soins niveau sec. II CFC	133	102	75.6%	82.3%
Soins niveau sec. II AFP	52	11	21.2%	38.9%
Total soins	347	229	60.8%	58.0%

Au niveau tertiaire, les titres décernés en 2015 couvrent 57.4% des besoins annuels. A ce niveau, la situation dans le canton de Fribourg est meilleure qu'en moyenne suisse. Au niveau secondaire II CFC, les titres décernés en 2015 selon les voies de formation « ordinaires » couvrent 75.6% des besoins annuels. Ce taux est en dessous de la moyenne suisse. Au niveau secondaire II AFP, les titres décernés en 2015 ne couvrent que 21.1% des besoins, ce qui est clairement en dessous de la moyenne suisse. La situation varie entre la région francophone et la région alémanique. En 2015, les besoins des institutions francophones sont couverts à 66.0% tandis que ceux des institutions germanophones ne le sont qu'à 39.0%.

Perspectives

Si l'on considère l'évolution récente des activités de formation dans le canton de Fribourg, on peut s'attendre à une amélioration au niveau tertiaire sans pourtant arriver à couvrir totalement les besoins. Par contre, d'après l'évolution récente des activités de formation dans le canton de Fribourg, on ne peut pas s'attendre à une amélioration considérable de la situation au niveau secondaire II (CFC et AFP). En considérant que l'apport de personnel étranger à ce niveau de formation est minime, la situation reste alarmante.

Conclusion

L'analyse montre qu'il est indispensable de prendre des mesures efficaces pour promouvoir le recrutement et la formation de personnel de soins et d'accompagnement. En parallèle il faut prendre des mesures efficaces pour promouvoir le maintien du personnel existant et pour stimuler le retour à la vie professionnelle.

Sans mesures efficaces et rapides, la dépendance des institutions sanitaires fribourgeoises du personnel diplômé formé à l'étranger reste une menace pour une prise en charge appropriée de la population du canton.

1. Introduction

Ces dernières années, différentes études réalisées au niveau national et cantonal ont annoncé une pénurie en personnel de soins et d'accompagnement. Le rapport national sur les besoins en effectifs dans les professions de santé 2016 réalisé par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et l'Organisation faitière nationale du monde du travail de la santé (OdASanté) constate que le nombre de titres délivrés est largement inférieur aux besoins, la pénurie étant particulièrement aiguë dans le domaine des soins et de l'accompagnement puisque ce secteur forme aujourd'hui la moitié seulement du personnel requis.

La dépendance des institutions sanitaires du personnel formé à l'étranger est devenue encore plus problématique avec l'acceptation par le peuple suisse de l'initiative populaire contre l'immigration de masse le 9 février 2014. Cette dépendance constitue une menace pour une prise en charge appropriée de la population.

Pour le canton de Fribourg se pose la question de savoir dans quelle mesure il est concerné par la pénurie constatée au niveau national. Le but de la présente étude est d'établir une base de données permettant d'évaluer la situation actuelle et future en ressources humaines dans le domaine des soins et de l'accompagnement et, le cas échéant, de proposer des mesures adéquates permettant de faire face aux besoins futurs, sur la base de la planification sanitaire cantonale.

La présente étude a donc pour but de :

- Faire un relevé des effectifs actuels en personnel de soins et d'accompagnement des établissements du domaine de la santé et de la prévoyance sociale du canton de Fribourg ;
- Faire un relevé de la pénurie actuelle en personnel de soins et d'accompagnement dans les limites des budgets prévus de ces institutions ;
- Connaître les besoins futurs en effectifs dans les professions de soins et d'accompagnement du domaine de la santé et de la prévoyance sociale pour satisfaire aux besoins en prestations selon les planifications actuelles du canton de Fribourg ;
- Connaître l'importance de la migration professionnelle inter-cantonale et internationale ;
- Relever les activités de formation pratique en professions de soins et d'accompagnement données par les établissements du domaine de la santé et de la prévoyance sociale du canton de Fribourg et d'établir des benchmarks ;
- Relever le nombre de professionnels en soins et accompagnement formés dans les écoles du canton de Fribourg ainsi que le nombre de professionnels en soins et accompagnement formés hors canton pour la partie germanophone du canton de Fribourg ;
- Connaître le rapport entre :
 - les besoins futurs en personnel de soins et d'accompagnement du canton de Fribourg ;
 - l'afflux de personnel formé dans le canton de Fribourg ;
 - le bilan de l'immigration et de l'émigration de professionnels en soins et accompagnement ;
- Formuler une prévision de l'approvisionnement futur en personnel de soins et d'accompagnement et du risque de pénurie ;
- Proposer des mesures de pilotage pour lutter contre ce risque de pénurie en personnel de soins et d'accompagnement :
 - au niveau de la formation en école,
 - au niveau de la formation pratique,
 - au niveau du maintien du personnel ;
- Proposer un système de monitoring de l'approvisionnement en personnel de soins et d'accompagnement.

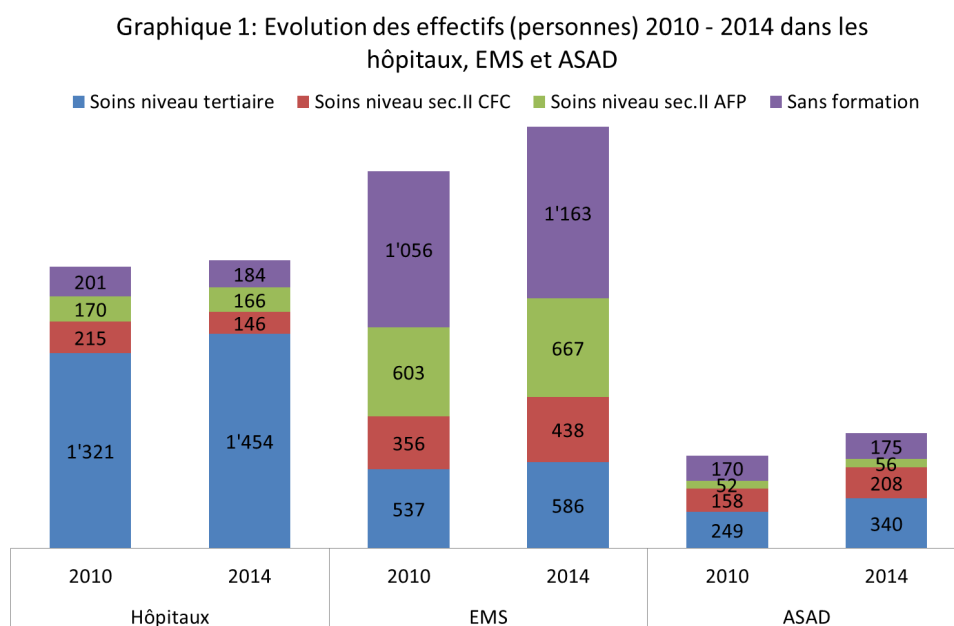
2. Les effectifs actuels en personnel de soins et d'accompagnement

2.1 Effectifs (personnes) dans les hôpitaux, EMS et les ASAD

Le personnel de soins et d'accompagnement est saisi selon les catégories « niveau tertiaire », « niveau secondaire II CFC », « niveau secondaire II AFP » et « sans formation ». Le tableau ci-dessous indique les formations qui sont englobées dans ces catégories.

Niveau tertiaire	<ul style="list-style-type: none"> • Personnel diplômé de soins avec perfectionnement • Personnel diplômé de soins sans perfectionnement • Infirmier/infirmière niveau I (DN I)
Niveau secondaire II CFC	<ul style="list-style-type: none"> • Assistante en soins et santé communautaire (ASSC CFC) • Aides familiales CFC • Assistante socio-éducative (ASE CFC) • Infirmière-assistante CC CRS et autres équivalents
Niveau secondaire II AFP	<ul style="list-style-type: none"> • Aide en soins et accompagnement (ASA AFP) • Aides-soignantes CRS
Sans formation	<ul style="list-style-type: none"> • Auxiliaires de santé CRS • Personnel sans formation dans le domaine de la santé

L'évolution des effectifs en personnes de 2010 à 2014 est présentée dans le graphique ci-dessous. Les chiffres détaillés se trouvent dans le tableau annexé (annexe 1).

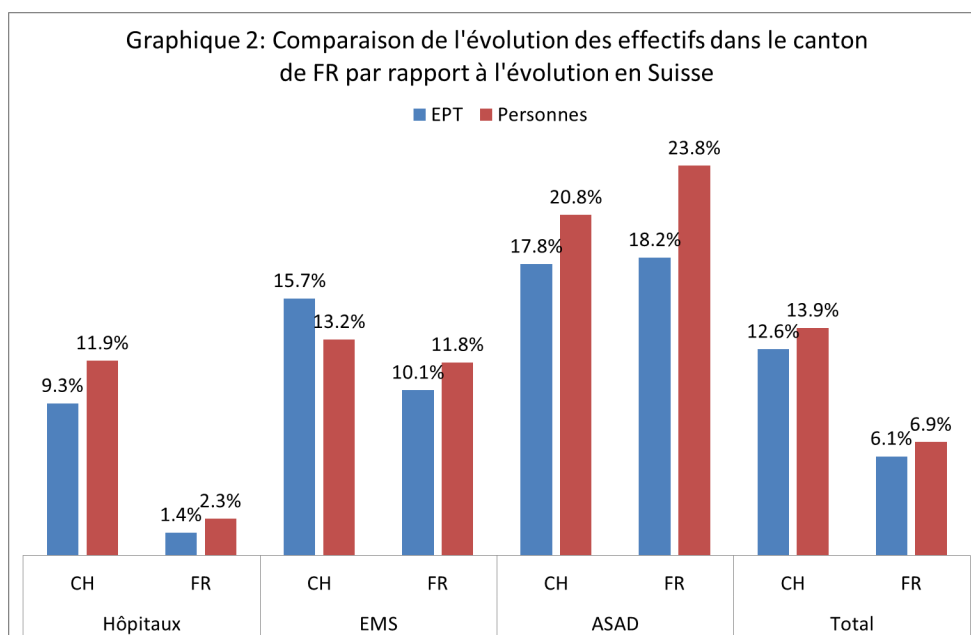


Sources : Hôpitaux : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service de la santé publique

EMS = Données extrapolées sur la base des données mises à disposition par le service de la prévoyance sociale

ASAD = OFS, Statistique de l'aide et des soins à domicile

Le graphique ci-dessous compare l'évolution des effectifs (personnes) de 2010 à 2014 du canton de Fribourg par rapport à l'évolution en Suisse :



Source : Données Fribourg : mêmes sources comme graphique 1

Données Suisse : OFS, Statistiques des hôpitaux, des institutions médico-sociales et de l'aide et des soins à domicile

Selon les données statistiques, le nombre de personnel dans **les hôpitaux** augmente entre 2010 et 2014 de 1.4% (EPT) respectivement de 2.3% (personnes). L'évolution dans toute la Suisse est plus marquée, le personnel étant à la hausse avec une majoration de 9.3% (EPT) respectivement de 11.9% (personnes). Cette différence entre l'évolution dans le canton de Fribourg et en Suisse correspond aux attentes. Les raisons suivantes sont à l'origine de cette situation :

- Diminution du nombre des lits
- Fermeture de l'hôpital de Châtel-St-Denis
- Fermeture des soins continus à Tavers
- Centralisation de la maternité à l'HFR
- Réorganisation de l'HFR (transfert de tâches dans le domaine de la logistique)

Afin de distinguer la situation dans les divers secteurs hospitaliers, un état des lieux de la situation dans ces secteurs a été fait pour l'année 2014, les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Effectifs du personnel de soins et d'accompagnement 2014 dans les hôpitaux de soins aigus, des cliniques de réhabilitation/gériatrie et des cliniques psychiatriques

Personnes	Soins aigus	Réhabilitation et gériatrie	Cliniques psychiatriques	Total des hôpitaux
Soins niveau tertiaire	1'189	94	171	1'454
Soins niveau sec.II CFC	99	26	21	146
Soins niveau sec.II AFP	149	4	13	166
Sans formation	155	7	22	184
Total	1'592	131	227	1'950

EPT	Soins aigus	Réhabilitation et gériatrie	Cliniques psychiatriques	Total des hôpitaux
Soins niveau tertiaire	915.5	71.4	130.0	1'116.9
Soins niveau sec.II CFC	66.2	19.2	15.0	100.4
Soins niveau sec.II AFP	119.5	3.3	7.3	130.1
Sans formation	123.9	5.5	10.8	140.2
Total	1'225.1	99	163	1'487.6

Sources : Total des hôpitaux : OFS, statistique des hôpitaux ; réhabilitation : données mises à disposition par l'HFR, psychiatrie : données mises à disposition par le RFSM

Dans les EMS, le nombre de personnes engagées augmente de 11.8% entre 2010 à 2014, le nombre d'EPT de 10.1%. Cette hausse est moins prononcée qu'en moyenne Suisse. Selon la statistique fédérale des institutions médico-sociales, dans cette même période, l'augmentation du nombre de lits du canton de Fribourg dépassait légèrement la moyenne Suisse et la hausse des journées de soins était plus prononcée (FR : + 7,6%, CH : +4.8%). En guise d'explication il est à noter que suite à l'introduction du RAI avec ses effets sur la dotation en personnel et suite aux mesures d'économie décidés par le Conseil d'Etat pour les années 2014 – 2016, les EMS fribourgeois suivent actuellement une politique de personnel sur la retenue.

Les ASAD montrent la plus grande dynamique avec une augmentation des personnes de 23.8% et une augmentation des EPT de 18.2%. Cette évolution est plus prononcée qu'en moyenne Suisse avec une augmentation des personnes employées de 20.8% et des EPT de 17.8%.

Depuis 2011, la statistique de l'aide et des soins à domicile englobe aussi les institutions à but lucratif de droit privé et les infirmiers/ères indépendants/es. Le tableau suivant montre l'évolution dans le canton de Fribourg et en Suisse. L'évolution est assez comparable. Le nombre d'institutions à but non lucratif et des institutions de droit public est en léger recul, ce qui est normalement dû à des processus de fusion de petites institutions, alors que le nombre d'institutions à but lucratif de droit privé et d'infirmiers/ères indépendants/es augmente légèrement.

Tableau 2 : Evolution des ASAD selon type d'institutions

	CH 2011	CH 2014	FR 2011	FR 2014
Institutions à but non lucratif et institutions de droit public	627	557	12	11
Institutions à but lucratif de droit privé	226	321	0	2
Infirmiers/ères indépendants/es	571	758	42	55

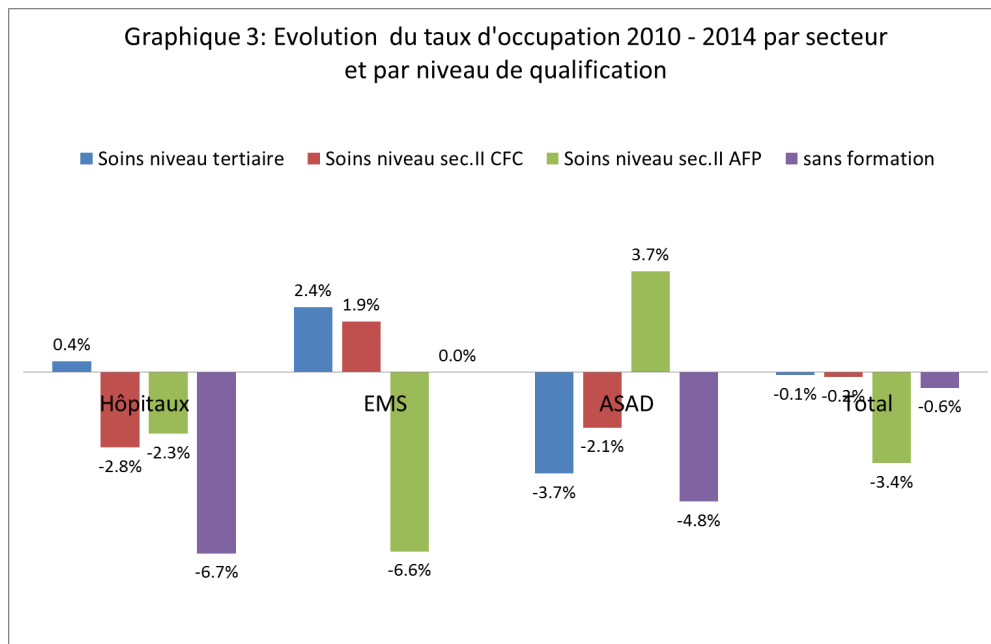
Source : Statistique de l'aide et des soins à domicile de l'OFS

Au total, le nombre de personnes engagées par les hôpitaux, EMS et ASAD passe de 5'089 personnes en 2010 à 5'583 personnes en 2014 tandis que les EPT passent de 3'591.5 EPT en 2010 à 3'853.6 EPT en 2014. Cette croissance correspond à la moitié de la croissance en moyenne Suisse. La croissance moins accentuée dans le canton de Fribourg s'explique notamment par les restructurations dans le secteur hospitalier mentionnées plus haut.

Une analyse des prestations données par les divers secteurs et des perspectives pour le futur développement des prestations est effectuée sous chiffre 5.2 de notre étude.

2.2 Evolution des taux d'activité

L'évolution des taux d'activité de 2010 à 2014 est présentée dans le graphique ci-dessous. Les chiffres détaillés se trouvent dans le tableau en annexe 1.

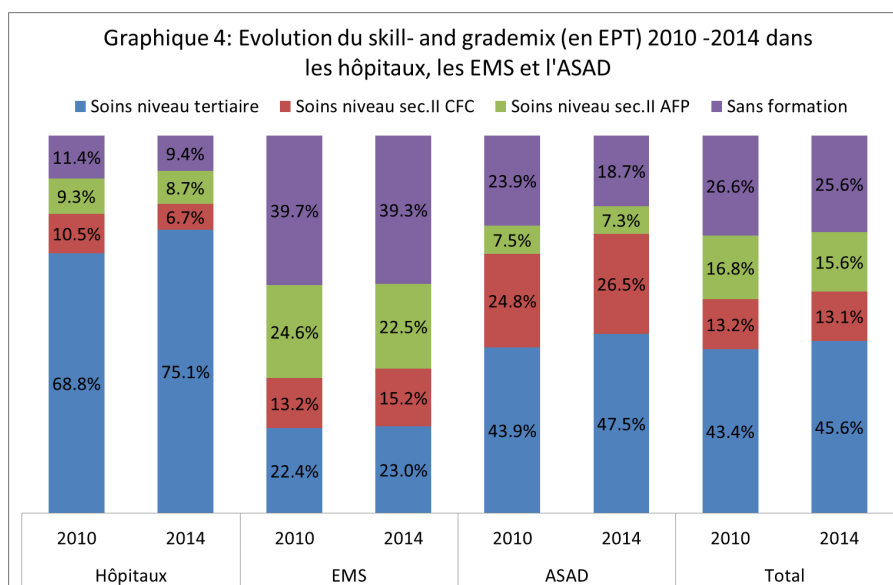


Source : Hôpitaux : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service cantonal de la santé publique
EMS = OFS, statistique des institutions médico-sociales
ASAD = OFS, Statistique de l'aide et des soins à domicile

Au total, les taux d'activité sont à la baisse. L'évolution dans les trois secteurs est différente. Dans les EMS, le taux d'activité s'accroît pour tous les niveaux de qualification sauf pour le niveau secondaire II AFP ; les ASAD présentent une évolution inverse. Dans les hôpitaux, les taux d'activité varient peu sauf au niveau sans formation qui présente une nette diminution.

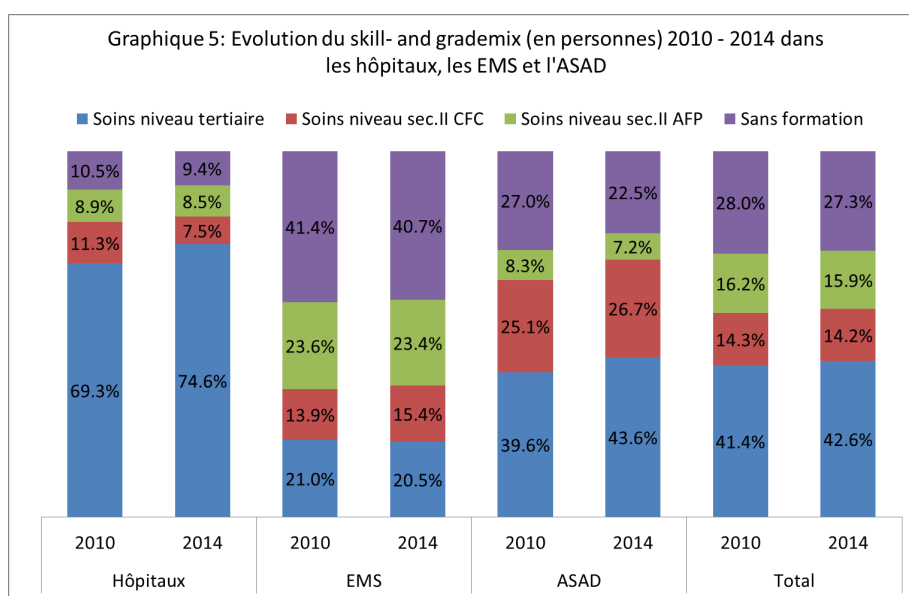
2.3 Evolution du skill- and grademix dans les hôpitaux, EMS et les ASAD¹

Normalement, le skill- and grademix est exprimé en proportion des EPT des diverses catégories de fonction. L'évolution à ce niveau est présentée dans le graphique ci-dessous :



Sources : Hôpitaux : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service cantonal de la santé publique
EMS = Données mises à disposition par le Service cantonal de la prévoyance sociale

Puisque l'étude porte sur les besoins en professionnels (personnes) en soins et accompagnement, il est plus intéressant de connaître l'évolution du skill- and grademix en personnes. Pour cette raison le graphique ci-dessous indique l'évolution du skill- and grademix de 2010 à 2014 exprimé en personnes. Les chiffres détaillés se trouvent dans le tableau en annexe 1.



Sources : Mêmes sources que graphique 4.

¹ Le personnel « sans formation » se compose des auxiliaires de santé CRS et du personnel sans formation professionnel dans le domaine de la santé

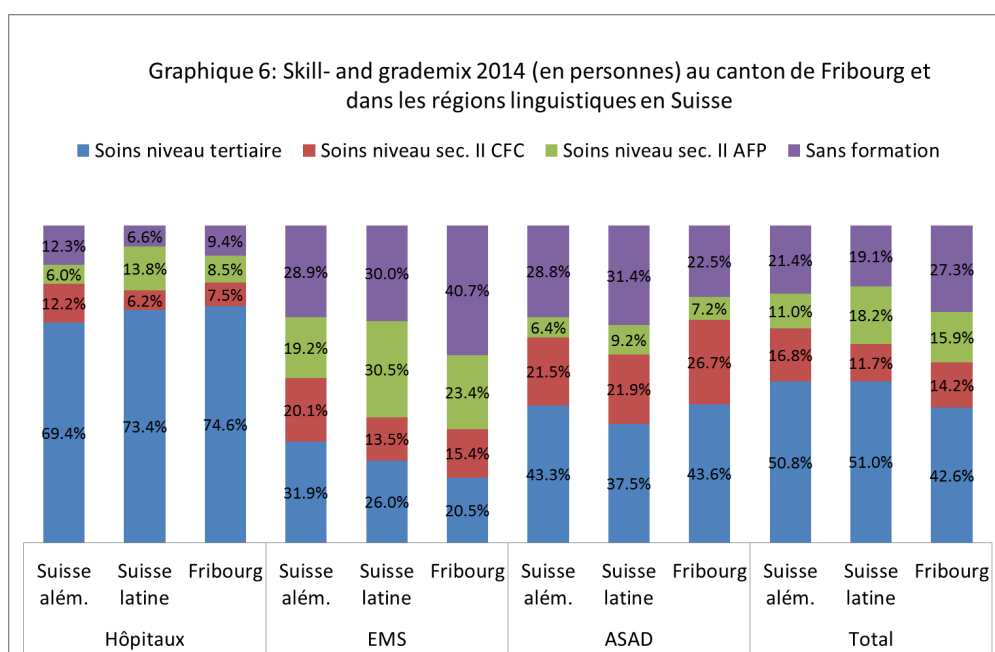
Dans les hôpitaux, la part des soignants de niveau tertiaire augmente de 69.3% en 2010 à 74.6% en 2014, la part des trois autres niveaux diminue. C'est le niveau secondaire II CFC qui présente la diminution la plus prononcée. Cette évolution a été stoppée en 2015 avec un recul de la part des infirmiers/ères diplômé-e-s au sein du personnel de soins. Par contre, il s'avère toujours difficile pour les hôpitaux de trouver des ASSC.

Dans les EMS, la proportion de soignants de niveau tertiaire, de niveau secondaire II AFP et de personnel sans formation présente un léger recul au profit des professionnels de niveau secondaire II CFC dont la proportion augmente.

Dans les ASAD, la structure de qualification est en augmentation.

Le total de toutes les institutions ne présente que de petites différences.

Le graphique ci-dessous compare la structure du personnel (nombre de personnes) en 2014 dans le canton de Fribourg par rapport à l'évolution dans les différentes régions linguistiques en Suisse :



Source : Mêmes sources comme graphique 1

Dans le secteur hospitalier, le canton de Fribourg dispose d'une structure de qualification plus élevée que les deux régions linguistiques.

Dans les EMS fribourgeois, la situation est inverse, la structure de qualification dans le canton de Fribourg est en dessous des moyennes Suisses. Selon les indications du SPS, il est à noter que le plan de postes en personnel de soins (dotation) correspond plus ou moins aux autres cantons.²

Les ASAD du canton de Fribourg disposent comme le secteur hospitalier d'une structure de qualification plus élevée que les deux régions linguistiques.

² La dotation des EMS fribourgeois prévoit un maximum de 40% de personnel formé aux niveaux tertiaire et secondaire II. La dotation en personnel de soins est complétée par une dotation en personnel d'accompagnement. Cependant, contrairement à la logique de la systématique de formation suisse, dans cette dotation, les personnes au bénéfice d'une attestation fédérale (AFP) sont comptées dans le 60% du personnel auxiliaire.

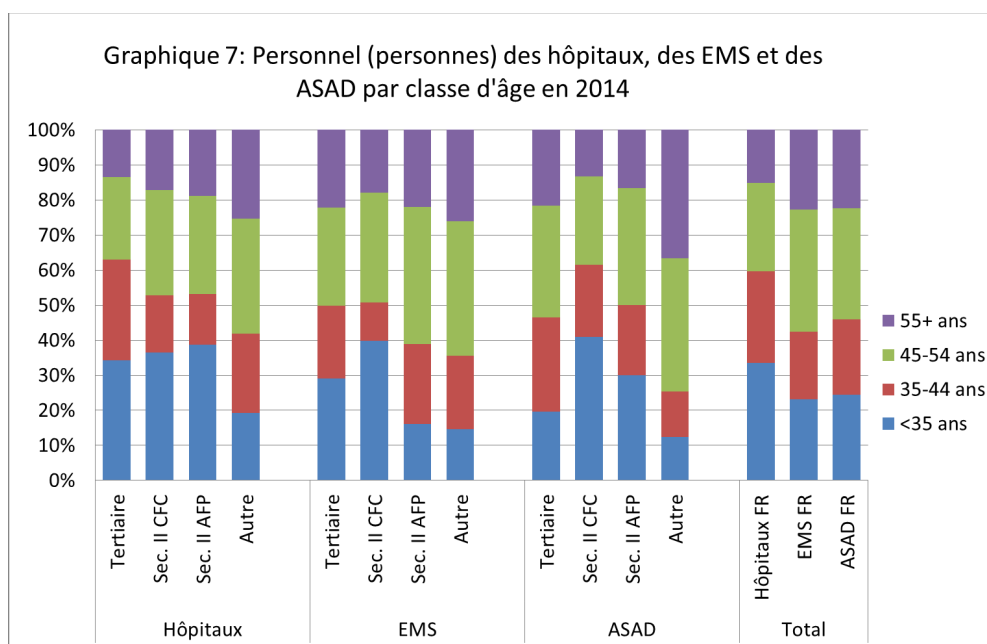
Les différences du skill- and grademix entre le canton de Fribourg et la Suisse latine / Suisse alémanique sont en partie dues aux différences dans l'organisation des processus. Selon le groupe de projet, les chiffres se rapprochent en 2015 des données nationales. En plus, la Suisse alémanique profite du travail des stagiaires ES pendant leur stage, ce qui n'est pas pris en compte dans le graphique.

En outre il est à noter que le skill- and grademix ne décrit que la structure du personnel selon les niveaux de qualification et qu'il n'a aucun rapport avec le nombre de personnes employées par prestation fournie.

2.4 Personnel par classe d'âge et par sexe

Les statistiques fédérales ne fournissent des indications sociodémographiques que pour les hôpitaux et pour les EMS. Les données démographiques des services ASAD ont été mises à disposition par le Service de la santé publique

Le graphique ci-dessous présente la répartition du personnel de soins et d'accompagnement des hôpitaux, des EMS et des ASAD par classe d'âge en 2014. Les chiffres détaillés se trouvent dans les tableaux en annexe 2 à 4.



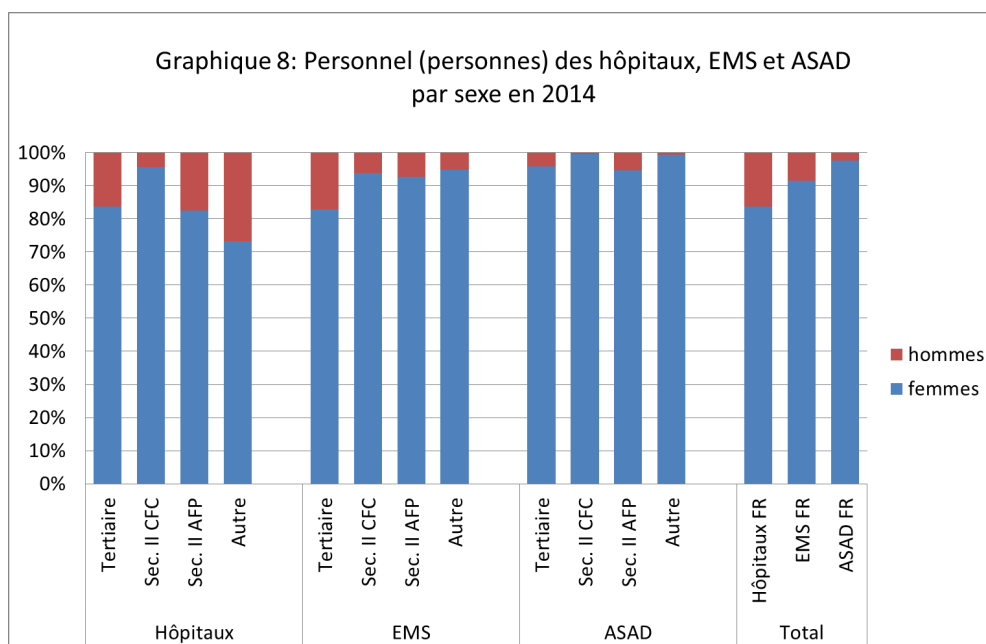
Sources : Hôpitaux : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service cantonal de la santé publique

EMS et ASAD = Données mises à disposition par le Service cantonal de la prévoyance sociale, répartition par classes d'âge selon les données des statistiques OFS

Le graphique montre que le plus grand nombre de personnes de plus de 45 ans se trouve dans la catégorie « sans formation ». Dans cette catégorie devraient se trouver un bon nombre de femmes qui ont repris une activité professionnelle après la phase « famille ».

En moyenne, le personnel des hôpitaux est plus jeune que le personnel des EMS et des ASAD. Ces deux derniers présentent une structure d'âge très proche.

Le graphique ci-dessous présente la répartition du personnel de soins et d'accompagnement des hôpitaux et des EMS par sexe en 2014. Les chiffres détaillés se trouvent dans les tableaux 2 à 4 en annexe.



Sources : Hôpitaux : OFS, *Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications Service cantonal de la santé publique*
 EMS et ASAD = Données mises à disposition par le Service cantonal de la prévoyance sociale, répartition par sexe selon les statistiques OFS

Le pourcentage d'hommes qui travaillent dans les hôpitaux (tous les niveaux de qualification) est deux fois plus élevé que le pourcentage d'hommes qui travaillent dans les EMS.

Dans les EMS, le pourcentage d'hommes le plus élevé se trouve au niveau tertiaire. Le pourcentage d'hommes aux ASAD est minime.

Dans les hôpitaux, le pourcentage d'hommes au niveau tertiaire est plus ou moins pareil à celui des EMS. Par contre, le pourcentage d'hommes le plus élevé dans les hôpitaux se trouve dans la catégorie « sans formation ».

2.5 Personnel par nationalité

Les statistiques fédérales ne donnent des indications concernant la nationalité du personnel que pour les hôpitaux. Selon l'Obsan, la fiabilité de ces données est faible. Par contre, l'Obsan a élaboré une analyse détaillée sur les effets de la migration (voir chiffre 2.8 ci-dessous).

2.6 Langue du personnel de soins et d'accompagnement

Aucune indication statistique ne donne des précisions concernant la langue du personnel de soins et d'accompagnement. Tout de même, cette variable est importante pour un canton bilingue afin de pouvoir estimer ses besoins futurs en personnel soignant.

Faute de statistique, il faut se baser sur une estimation. Pour faire cela, les hypothèses suivantes sont avancées :

- Pour les hôpitaux : répartition selon les proportions d'habitants francophones et germanophones (ceci dans l'idée que les hôpitaux du canton de Fribourg doivent être en mesure de soigner tous les habitants du canton dans le cadre de leur offre de prestations) :
 - Part du personnel francophone = 70.6 %
 - Part du personnel germanophone = 29.4 %
- Pour les EMS : répartition selon le nombre de lits dans les zones linguistiques (établissements en zone bilingue selon les proportions d'habitants francophones et germanophones) :
 - Part du personnel francophone = 72.4 %
 - Part du personnel germanophone = 27.6 %
- ASAD : répartition selon les proportions d'habitants francophones et germanophones :
 - Part du personnel francophone = 70.6 %
 - Part du personnel germanophone = 29.4 %

2.7 Provenance du titre

Les statistiques fédérales ne donnent des indications concernant la provenance du titre que pour les EMS. La situation en 2014 se présente comme suit :

Tableau 3 : Provenance des titres des collaboratrices et collaborateurs en EMS

Part du personnel des EMS avec un titre obtenu à l'étranger	Fribourg 2014	Suisse latine		Suisse alémanique	
		2010	2014	2010	2014
Soins niveau tertiaire	41.0%	43.0%	53.1%	16.2%	19.4%
Sions niveau sec. II CFC	2.1%	4.6%	5.4%	2.0%	3.2%
Soins niveau sec. II AFP	3.4%	24.2%	30.4%	4.4%	6.2%
Sans formation	2.8%	3.9%	4.4%	1.5%	3.3%
Total soins et accompagnement	11.3%	21.0%	24.8%	7.2%	9.0%

Source : OFS, statistique des institutions médico-sociales

La situation en Suisse latine et en Suisse alémanique en 2010 et 2014 a été évaluée par l'Obsan. L'analyse de l'Obsan montre que la part du personnel porteur d'un titre décerné à l'étranger est considérablement plus haute (facteur 2.5) en Suisse latine qu'en Suisse alémanique.

Entre 2010 et 2014 la part du personnel porteur d'un titre décerné à l'étranger a augmenté à tous les niveaux de formation.

Tant en Suisse alémanique qu'en Suisse latine, la part d'étrangers dans les EMS est particulièrement élevée chez les professionnels de soins au niveau tertiaire. En Suisse latine, plus de la moitié de ce personnel a été formé à l'étranger.

Dans le canton de Fribourg, 11.3% du personnel de soins et d'accompagnement (personnes) des EMS est porteur d'un titre décerné à l'étranger en 2014.

En comparaison de la moyenne suisse, la part d'étrangers dans les EMS fribourgeois est également particulièrement élevée chez les professionnels de soins au niveau tertiaire. Elle est nettement plus haute que la moyenne Suisse (qui atteint en 2014 les 26.7%), mais plus basse que la moyenne de la Suisse latine.

Par rapport à la situation en Suisse, la part d'étrangers dans les EMS fribourgeois avec une qualification au niveau secondaire II AFP est particulièrement basse.

Pour les EMS fribourgeois, il serait intéressant de savoir s'il y a une différence entre les institutions de la région francophone et ceux de la région germanophone. En plus, il serait intéressant de savoir si les EMS réussissent à recruter des jeunes diplômé-e-s ou plutôt des collaboratrices et collaborateurs plus âgés avec des diplômes de l'ancien droit. Malheureusement, les études et statistiques existantes ne fournissent aucune indication à ce sujet.

2.8 Migration internationale : le point de vue de l'Obsan

L'Obsan a analysé d'une manière très approfondie les effets de la migration sur les effectifs en personnel de soins et d'accompagnement pour l'ensemble des institutions (Hôpitaux, EMS, ASAD). Voici ce qu'en dit le rapport de l'Obsan :

« En examinant simultanément le nombre de diplômés en Suisse et le solde migratoire, il est possible d'estimer la contribution respective de ces deux sources de personnel pour le système de santé. Ces résultats doivent toutefois être appréhendés avec une certaine prudence : premièrement, le solde migratoire calculé est un solde migratoire maximal. En effet, les permis de séjour de courte durée sont inclus et ceux-ci ont une validité allant de trois à douze mois, selon la durée du contrat de travail. Il est donc possible qu'une partie des migrants composant le solde migratoire n'ait pas travaillé en Suisse sur l'ensemble de l'année.

Deuxièmement, les diplômés ne constituent qu'une relève potentielle et non la relève effective. Il n'est en effet pas certain que l'ensemble de ces diplômés intègrent le système de santé suisse. Ils peuvent également poursuivre leur formation, s'orienter vers d'autres domaines d'activité ou partir travailler hors de Suisse.

Malgré ces imprécisions, ces données permettent tout de même d'apprécier le poids respectif de la migration et de la formation domestique dans l'approvisionnement des ressources en personnel de santé. Pour le personnel des soins de niveau tertiaire, on observe que sur la période 2010-2014, pour trois personnes diplômées en Suisse, deux personnes sont venues de l'étranger (total de 10'952 diplômés et de 6'347)³. Si le nombre de diplômés continue de croître dans les années à venir, il est possible que cela réduise le besoin de recruter du personnel étranger. Mais au vu de l'importance actuelle des soignants étrangers dans le niveau tertiaire, ceux-ci devraient continuer de jouer un rôle considérable.

Pour les soignants du niveau secondaire II, la situation est très différente. Avec la forte croissance du nombre de diplômés ASSC et l'arrivée de diplômés en aide et accompagnement AFP, la formation domestique s'avère largement supérieure à l'apport de l'immigration. Pour la période 2010-2014, on compte l'arrivée de dix migrants pour 180 diplômés en Suisse (total de 21'700 diplômés et de 1'210 migrants). »

Le rapport de l'Obsan indique les caractéristiques des cantons suisses concernant la migration du personnel étranger au sein des institutions de santé. Pour le canton de Fribourg, les caractéristiques suivantes sont relevées (moyenne des années 2010 à 2014) :

- Le solde migratoire moyen du canton de Fribourg est de 64 personnes par an. En ce qui concerne l'immigration de personnel de soins et d'accompagnement, le canton de Fribourg se situe en septième position des cantons suisses.

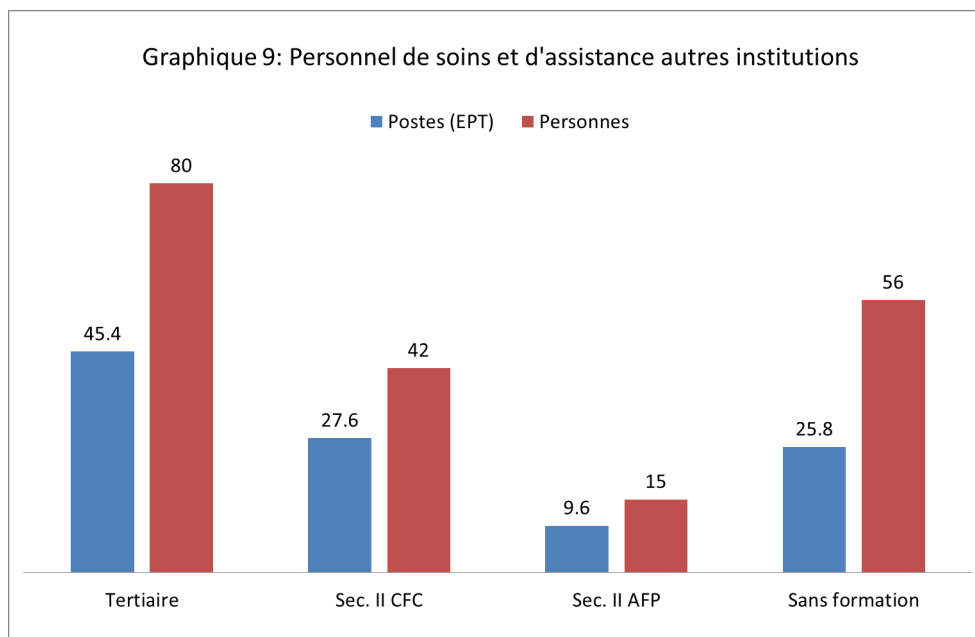
³ Cette formulation du rapport de l'Obsan est une traduction peu appropriée de l'allemand, et qui porte à confusion. On veut dire que 60 % du personnel infirmier tertiaire engagé durant la période 2010-2014 disposait d'un diplôme délivré en Suisse et que 40 % sont entrés en fonction avec un diplôme obtenu à l'étranger.

- Le solde migratoire annuel s'élève à 2.04% des effectifs des hôpitaux et des EMS, la moyenne suisse s'élève à 1.23% seulement.
- Dans le canton de Fribourg, le personnel immigré en soins et d'accompagnement est employé comme suit :
 - 62% par les hôpitaux,
 - 27% par les EMS,
 - 11% par les agences privées de placement.

2.9 Les effectifs (personnes) hors hôpitaux, EMS et ASAD

A part les hôpitaux, les EMS et les ASAD, il y a d'autres institutions fribourgeoises qui emploient du personnel de soins et d'accompagnement, dont notamment les ligues de santé, les institutions pour personnes handicapées, les institutions spécialisées ainsi que d'autres institutions ou associations »⁴

Les effectifs de ces institutions en personnel de soins et d'accompagnement ont été saisis par un questionnaire ciblé. Entre les 25 institutions interrogées, 17 ont rendu une réponse. Les données ne sont donc pas complètes mais donnent quand-même une impression de l'ampleur du personnel de soins et d'accompagnement de ces institutions. Le graphique ci-dessous donne un aperçu.



Source : Données relevées dans le cadre d'un sondage propre au sein des institutions.

⁴ Cette catégorie englobe Frisanté, l'unité de soins de Bellechasse, l'unité de soins de la prison centrale et les infirmiers/infirmières scolaires.

La répartition de ce personnel par niveau de qualification varie entre les divers types d'institution ; le tableau suivant en donne les détails.

Tableau 4 : Personnel de soins et d'accompagnement hors hôpitaux, EMS et ASAD

Ligues de santé Moyenne annuelle selon les comptes 2014	Nombre de postes (EPT)	Nombre de personnes
Niveau tertiaire	18.4	33.0
Institutions pour personnes handicapés, institutions spécialisées Moyenne annuelle selon les comptes 2014	Nombre de postes (EPT)	Nombre de personnes
<i>Niveau tertiaire</i>	<i>21.0</i>	<i>33</i>
<i>Niveau secondaire II CFC</i>	<i>27.6</i>	<i>42</i>
<i>Niveau secondaire II AFP</i>	<i>9.6</i>	<i>15</i>
<i>Sans formation</i>	<i>25.8</i>	<i>56</i>
Total soins et assistance	84.0	146
Autres institutions ou associations ⁵ Moyenne annuelle selon les comptes 2014	Nombre de postes (EPT)	Nombre de personnes
Niveau tertiaire	6.0	14

Source : Données relevées dans le cadre d'un sondage propre au sein des institutions.

Les ligues de santé ainsi que les « autres institutions ou associations » n'occupent que du personnel de soins diplômé. Les institutions pour personnes handicapées et les institutions spécialisées occupent du personnel de soins et d'accompagnement de tous les niveaux de qualification, le skill- et grademix se composant

- d'environ 25% de personnel diplômé
- d'environ 33% de personnel niveau secondaire II CFC,
- d'environ 11% de personnel niveau secondaire II AFP et
- d'environ 31% de personnel sans formation spécifique.

En ce qui concerne l'âge et le sexe du personnel, les constats sont similaires à ceux des autres secteurs, soit

- Le pourcentage d'hommes est le plus grand au niveau tertiaire, suivi par le niveau sans formation,
- Parmi les classes d'âge au-dessus de 45 ans, ce sont les niveaux tertiaires et sans formation qui sont les mieux représentés.

2.10 Couverture actuelle des besoins en personnel de soins et d'accompagnement

Outre le calcul des besoins futurs en personnel de soins et d'accompagnement, la présente étude vise également à analyser la couverture actuelle des besoins en personnel de soins et d'accompagnement. Ces données ont été relevées dans le cadre d'un sondage ciblé au sein des institutions. Dans ce cadre, il leur a

⁵ Cf. note de bas de page no. 2.

été demandé d'indiquer le nombre de postes effectifs selon les comptes 2015 (plan de postes réel) et le nombre de postes selon le budget approuvé 2015 (plan de postes voulu).

Sur 103 questionnaires envoyés, seulement 70 questionnaires ont été remplis et retournés. Ce taux de réponse de 68.0% ne permet pas de présenter des résultats chiffrés précis.

Les résultats de cette enquête ne démontrent pas un manque actuel prononcé en personnel de soins et d'accompagnement. Ce résultat s'explique en partie par le fait que lors de l'établissement des budgets, les institutions prennent déjà en considération la situation actuelle au niveau du marché de travail. Sous ce point de vue, le sondage ne donne pas d'indications sur la pénurie relative à la structure de personnel des institutions.

Pour mieux comprendre la situation il faut donc se concentrer sur l'analyse qualitative. Les remarques des institutions montrent que le marché du travail n'est actuellement pas en mesure de couvrir leurs besoins, et notamment pas les besoins des EMS. Un condensé des remarques faites en réponse aux questionnaires est présenté ci-dessous:

- Les hôpitaux mentionnent des difficultés de recrutement pour les ASSC et les ASA, le besoin de remplacer des professionnels DN I par des ASSC, et le besoin en diplôme de perfectionnement.
- Pour les EMS, il s'avère difficile de trouver du personnel infirmier diplômé, la raison de cette difficulté variant entre les EMS. La difficulté est très prononcée dans la partie germanophone du canton.
- Au niveau EMS, il manque de plus en plus d'aides-soignantes certifiées ; pour les remplacer, la formation d'ASA AFP doit être favorisée.
- Au niveau tertiaire, le principal problème des EMS dans le recrutement est d'ordre culturel. La grande partie du personnel est d'origine étrangère, le niveau de français est insuffisant, notamment en ce qui concerne l'écrit qui est essentiel pour la fonction.
- Les ASAD mentionnent des difficultés de recrutement multiples : difficulté à recruter du personnel formé en santé mentale ; difficulté de trouver des infirmières praticiennes formatrices ; difficulté de trouver rapidement du personnel pour des remplacements temporaires.
- Les difficultés de recrutement varient selon la région (difficultés augmentées dans les régions périphériques).

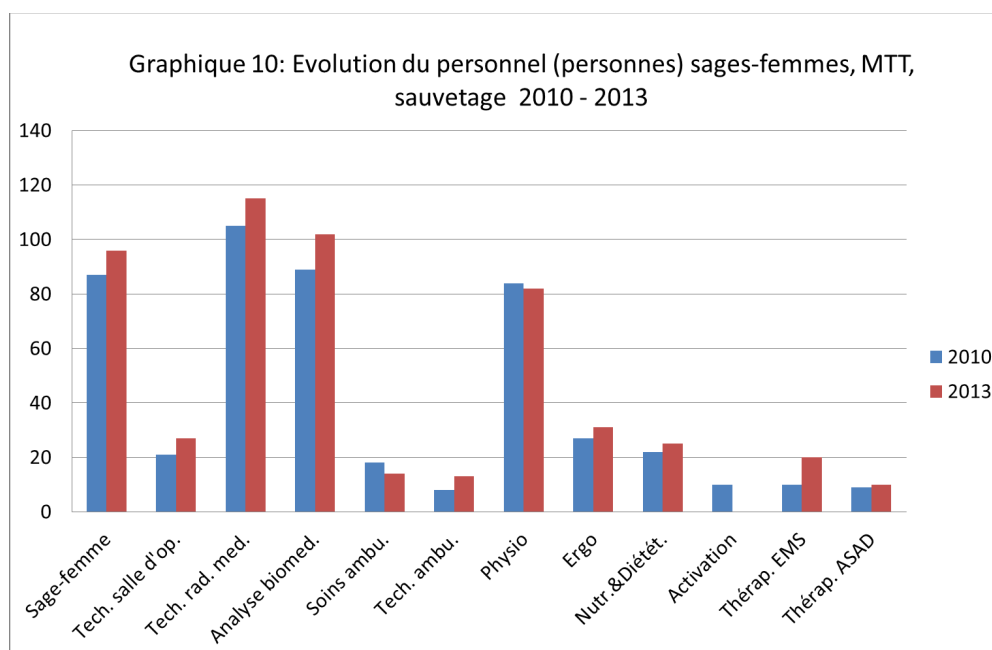
Ces remarques laissent supposer que du point de vue des institutions, la situation est insatisfaisante et que des mesures visant à améliorer la situation sont attendues. L'analyse de la situation actuelle et le besoin d'action seront discutés au chapitre 6 « Mesures pour lutter contre la pénurie de personnel. »

Dans ce contexte, le groupe de projet note le fait que les étudiant-e-s de la HEdS-FR reçoivent tous leur diplôme au même moment. Or le marché du travail du canton n'est pas en mesure d'engager tous les diplômés à la même période, ce qui fait qu'un certain nombre de diplômé-e-s quitte le canton. Il faudra donc trouver des mesures d'amélioration.

3. Les effectifs actuels en personnel des professions médico-techniques et médico-thérapeutiques et des sages-femmes

3.1 Evolution des effectifs 2010 – 2013⁶

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des effectifs en personnel des professions médico-techniques et médico-thérapeutiques et des sages-femmes entre 2010 à 2013 dans les hôpitaux, les EMS et les ASAD. Pour les hôpitaux, ce groupe de professionnels est saisi par profession (respectivement par fonction), pour les EMS et les ASAD il est saisi en globalité. Les chiffres détaillés se trouvent dans les tableaux en annexe 5.



Source : OFS, Statistiques des hôpitaux, des institutions médico-sociales et de l'aide et des soins à domicile

Dans les hôpitaux, le nombre de professionnels de la plupart des professions médico-techniques et médico-thérapeutiques (MTT) et sages-femmes augmente, la profession de physiothérapeute étant la seule profession présentant une diminution.

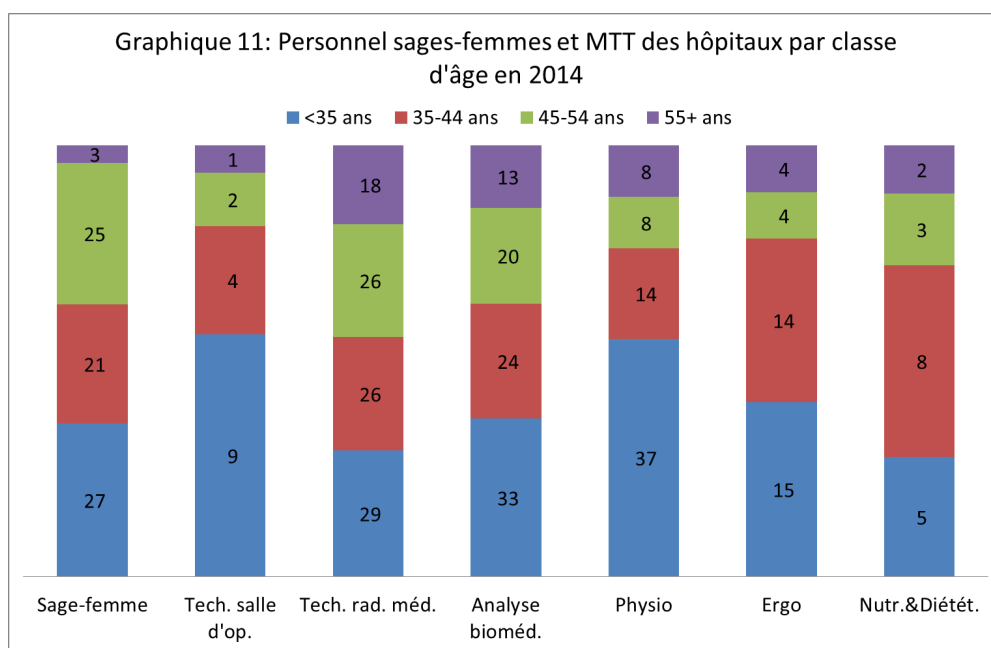
Le personnel de thérapie dans les EMS montre une nette augmentation entre 2010 et 2013. Dans cette catégorie de personnel sont intégrées les spécialistes en activation ES, dont la formation est uniquement offerte en suisse alémanique et dont le personnel diplômé est actif dans les institutions de cette région linguistique. En Suisse romande, la profession équivalente (animatrice) est considérée comme une profession du domaine social.

Le personnel thérapeutique des ASAD reste pratiquement stable, il se compose uniquement d'ergothérapeutes.

⁶ Dans la statistique des hôpitaux 2014 les données de l'HIB ne sont pas disponibles. Cette année n'est donc pas prise en considération.

3.2 Personnel des hôpitaux par classe d'âge et par sexe

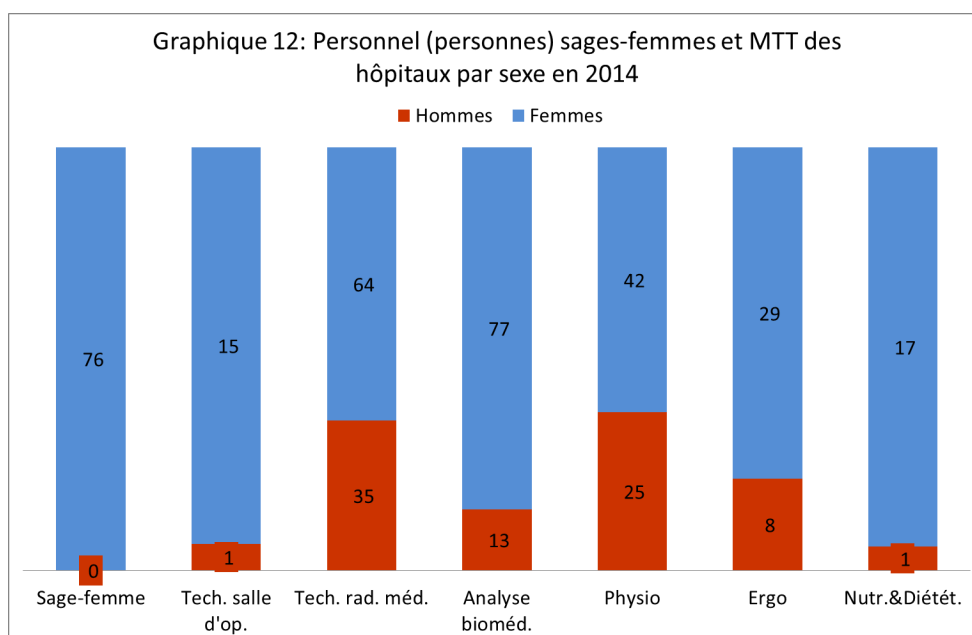
Le graphique ci-dessous présente la structure du personnel en sage-femme et professions médico-techniques et médico-thérapeutiques (MTT) des hôpitaux fribourgeois par classe d'âge en 2014.



Source : OFS, statistique des hôpitaux

Le graphique montre que la répartition du personnel par classe d'âge est différente d'une profession à l'autre et qu'il n'y a pas de concordance. On peut juste dire que l'âge moyen du personnel MTT et sages-femmes semble être plus élevé que celui du personnel de soins et d'accompagnement.

Le prochain graphique présente la structure du personnel sages-femmes et MTT des hôpitaux fribourgeois par sexe en 2014.



Source : OFS, statistique des hôpitaux

La répartition du personnel par sexe est différente d'une profession à l'autre, là aussi il n'y a pas de concordances. Chez les sages-femmes, il n'y a aucun homme, et il n'y a qu'un seul homme parmi les diététiciennes et les techniciennes en salle d'opération. Par contre, le pourcentage d'hommes chez les techniciens en radiologie médicale et chez les physiothérapeutes s'élève à un tiers.

3.3 Personnel sages-femmes et MTT hors hôpitaux, EMS et ASAD

Les données des professionnels des secteurs médico-techniques et médico-thérapeutiques ainsi que des sages-femmes font partie des données mises à disposition par l'Obsan pour les hôpitaux, les EMS et les ASAD. Pourtant, il y a un assez grand nombre de professionnels médicotéchniques et médico-thérapeutiques qui travaillent hors de ces institutions, ce qui rend la saisie de ces groupes de personnel très compliquée.

Le projet national de la CDS et d'OdASanté a examiné la situation au niveau national. Pour certaines professions (technologie en radiologie médicale, physiothérapie, ergothérapie et sages-femmes) existent des études qui saisissent le personnel hors des hôpitaux, EMS et ASAD ; pour les autres il n'y a que des estimations imprécises. Le tableau suivant figure dans le rapport national :

Tableau 5 : Personnel sages-femmes et MTT hors hôpitaux, EMS et ASAD en Suisse

	Effectifs en personnes en Suisse				
	Hôpitaux	EMS	ASAD	Hors des hôpitaux, EMS et ASAD	Total
Sages-femmes	2'444	-	-	1'232	3'676
Technique en salle d'opération	2'147	-	-	-	2'147
Technique de radiologie médicale	3'496	-	-	472	3'968
Analyse biomédicale	3'397	-	-	1'699	5'096
Physiothérapie	4'447	107	153	5'907	10'614
Ergothérapie	1'326	107	65	940	2'438
Diététicien/ne	724	-	-	290	1'014
Activation	482	856	-	-	1'338

Source : Rapport national sur les besoins en effectifs dans les professions de la santé 2016 de la CDS et d'OdASanté

Vu la complexité des champs professionnels et des lieux de travail de ces groupes de personnel, il n'est pas possible de déduire des chiffres exacts pour le canton de Fribourg sans procéder à des sondages ciblés approfondis.

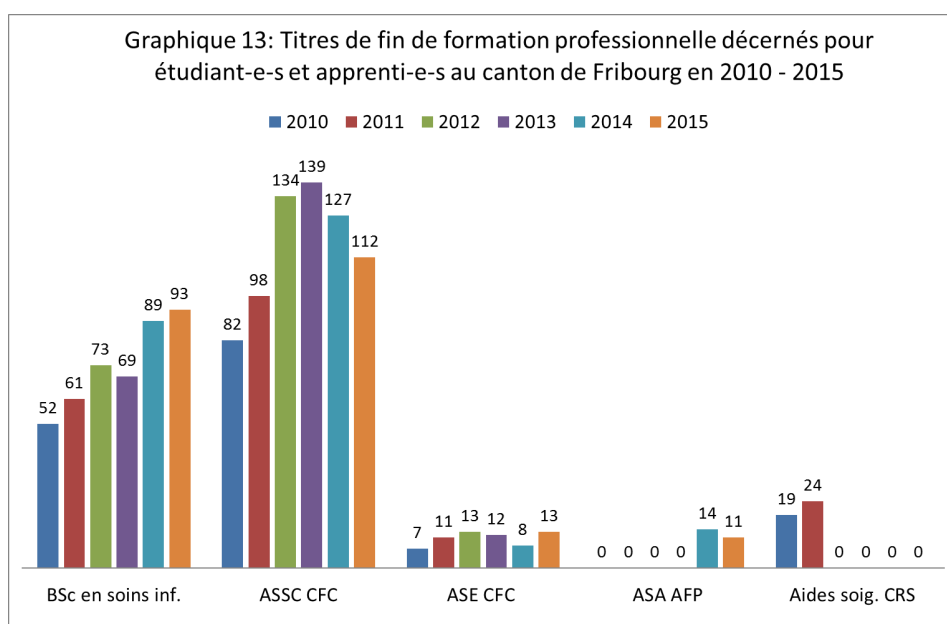
4. Formation

4.1 Titres décernés par les institutions du canton de Fribourg ⁷

Dans le canton de Fribourg, les écoles suivantes forment du personnel de soins et d'accompagnement ou préparent des élèves à une formation tertiaire⁸ :

HEdS Fribourg	<ul style="list-style-type: none"> Bachelor of Science (BSc) en soins infirmiers HES
Ecole professionnelle Santé – Social ESSG	<ul style="list-style-type: none"> Assistant-e en soins et santé communautaire (ASSC) Assistant-e socio-éducatif/ve (ASE) Aide en soins et accompagnement (ASA)
Ecole de Culture Générale Fribourg, Collège du Sud et Gymnase intercantonal de la Broye	<ul style="list-style-type: none"> Maturité spécialisée, domaine de la santé
École professionnelle artisanale et industrielle FR	<ul style="list-style-type: none"> Maturité professionnelle, domaine de la santé
Collèges Sainte-Croix, de Gambach, Saint-Michel, du Sud et Gymnase intercantonal de la Broye	<ul style="list-style-type: none"> Maturité gymnasiale

Le graphique suivant montre le nombre de titres fribourgeois décernés en fin de formation professionnelle de 2010 à 2015. Les chiffres détaillés se trouvent en annexe 6.



Sources : BSc en soins infirmiers : données mises à disposition par l'HEdS-FR⁹

Titres niveau secondaire II : données mises à disposition par le Service de la formation professionnelle

⁷ En Suisse romande, les formations de niveau école supérieure (ES) n'existent pas. Les titres ES décernés dans le canton de Berne pour des habitants du canton de Fribourg sont notés sous chiffre 4.3 de l'étude.

⁸ A noter que les apprenti-e-s germanophones de la formation ASSC raccourcie ainsi que les apprenti-e-s germanophones ASA suivent l'enseignement à l'école professionnelle dans le canton de Berne. Ils sont également comptés dans les statistiques ci-dessous.

⁹ Le graphique indique le nombre de titres décernés aux étudiant-e-s de la HEdS-FR. Par contre, la statistique de la HES-SO indique le nombre de titres décernés à des étudiant-e-s avec un domicile fribourgeois. Pour la formation BSc en soins infirmiers ces données sont présentées sous chiffre 4.2 du rapport.

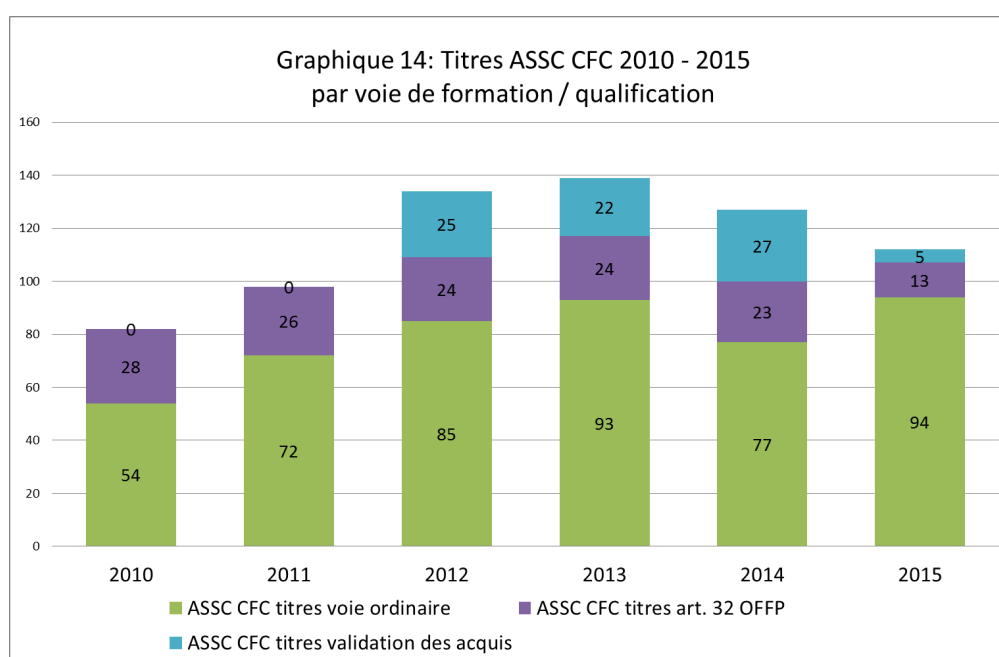
Les titres Bachelor of Science (BSc) en soins infirmiers décernés par la HEdS-FR présentent une constante augmentation entre 2010 à 2015 ; 93 titres ont été décernés en 2015.

Les titres ASSC sont en progression de 2010 à 2013 avec un nombre maximal de 139 titres en 2013. Après cette année de pointe, le nombre de titres décernés est en constant recul. Les raisons de ce déclin sont analysées plus loin.

Le nombre de titres ASE (variantes « personne âgée et « généraliste ») décernés varie de 2010 à 2015, le nombre maximal est atteint en 2012 et 2015 avec 13 titres, le nombre minimal en 2010 avec seulement 7 titres.

Les premiers titres ASA ont été décernés en 2014 avec un léger recul pour l'année 2015. Les derniers titres aides-soignantes CRS ont été décernés en 2011.

Les titres ASSC décernés de 2010 à 2015 proviennent de voies de formation ou de qualification différentes, la figure suivante en donne les détails :



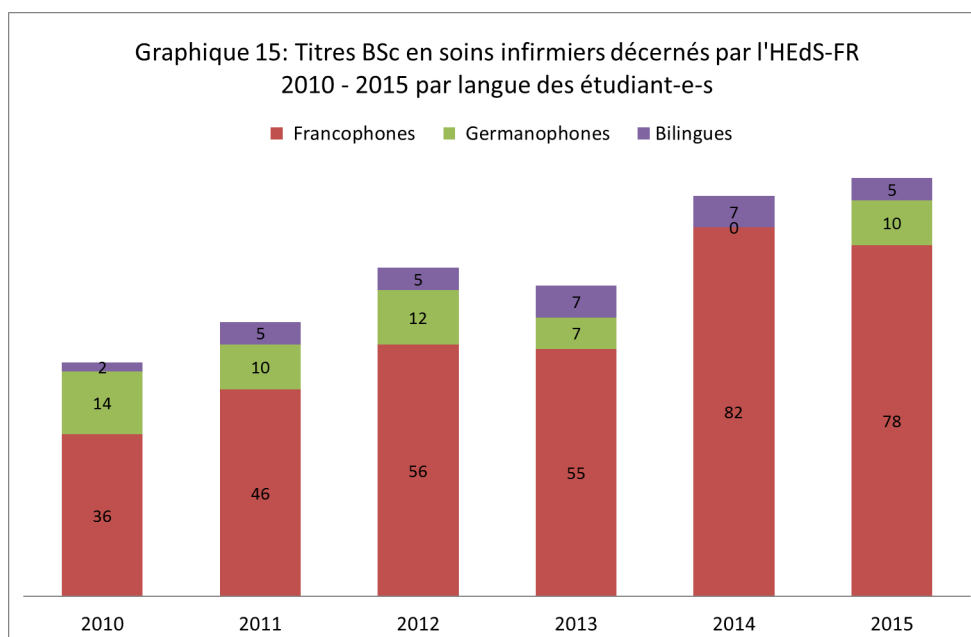
Source : données mises à disposition par le Service de la formation professionnelle

Les variations assez prononcées du nombre des titres décernés entre 2010 à 2015 est en grande partie due aux titres décernés selon l'article 32 de l'ordonnance fédérale de la formation professionnelle (OFFP) et selon les procédures de validation des acquis. Ces titres sont décernés pour des personnes qui ont déjà une expérience professionnelle dans les soins et l'accompagnement ; il s'agit là donc d'une qualification supplémentaire pour des personnes qui sont déjà actives dans le champ professionnel et non d'un recrutement de nouvelles ressources humaines pour le domaine de soins et d'accompagnement.

On peut s'attendre à ce que le nombre de personnes ayant les capacités et la volonté de passer une procédure de qualification selon l'article 32 OFFP ou une procédure de validation des acquis soit assez limité dans le futur. Cette situation est confirmée par la diminution de nombre de titres décernés.

Pour l'estimation de l'écart entre les besoins en personnel de soins et d'accompagnement et les activités de formation, il semble donc utile de se concentrer sur le nombre de titres selon les voies « ordinaires » de formation et de qualification.

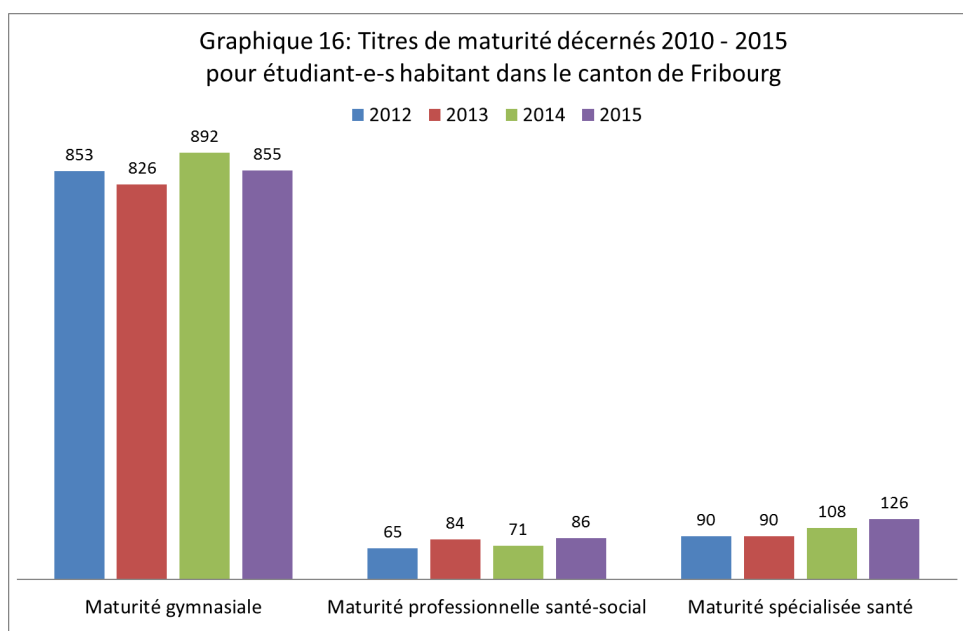
La HEdS-FR forme des étudiant-e-s de langue française et allemande, ainsi que des bilingues. La répartition des étudiant-e-s par langue est présentée dans le graphique suivant.



Source : données mises à disposition par la HEdS-FR

La grande majorité des titulaires BSc en soins infirmiers est francophone, l'évolution positive du nombre total de titres est due aux formations francophones. Par contre, le pourcentage de titulaires germanophones ne montre aucune dynamique.

Le graphique ci-dessous indique le nombre de titres de maturité décernés de 2012 à 2015 par les écoles du canton de Fribourg pour les étudiant-e-s résidant dans le canton. Les chiffres détaillés se trouvent en annexe 6.

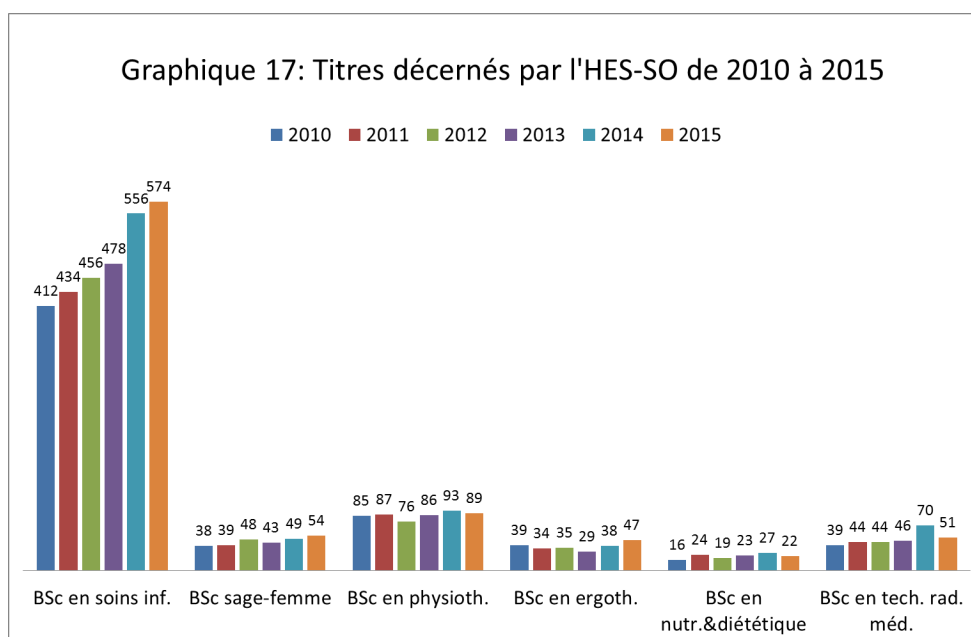


Source : données mises à disposition par le Service de la formation professionnelle

Le graphique montre que la maturité gymnasiale est bien établie. Par contre, les titres de maturité professionnelle santé-social montrent des fluctuations, leur taux vis-à-vis des titres décernés au niveau CFC est important. Entre 2012 à 2015, les titres de maturité spécialisée santé sont en augmentation.

4.2 Titres décernés par la HES-SO

Les Hautes Ecoles Spécialisées de Santé francophones et germanophones – dont la HEdS-FR - sont regroupées à la HES-SO. La HES-SO offre des formations de santé au niveau Hautes Ecoles Spécialisées pour toute la Suisse latine. La statistique fédérale des Hautes Ecoles ne permet malheureusement pas d'identifier les étudiant-e-s par leur provenance. Le graphique ci-dessous montre le nombre des titres décernés en fin de formation professionnelle de 2010 à 2015 par la HES-SO. Les chiffres détaillés se trouvent en annexe 6.



Source : Statistiques étudiant-e-s de la HES-SO l' 2010 – 2015

Les titres BSc en soins infirmiers décernés par la HES-SO montrent, à l'instar de la HEdS-FR, une augmentation constante. Les autres titres décernés au niveau de la HES-SO montrent des fluctuations. À part le BSc en technique de radiologie médicale, toutes les formations médico-thérapeutiques et médico-techniques sont réglementées par une limitation des places d'étude.

La statistique de la HES-SO permet de distinguer les titres décernés en fonction du domicile des étudiant-e-s. Ces données sont présentées pour la formation BSc en soins infirmiers. Le nombre de titres BSc en soins infirmiers décernés par l'HES-SO (dont la HEdS-FR fait partie intégrante) à des étudiant-e-s domicilié-e-s dans le canton de Fribourg s'élève

- à 49 titres en 2010,
- à 52 titres en 2011,
- à 75 titres en 2012,
- à 64 titres en 2013,
- à 92 titres en 2014,
- à 94 titres en 2015.

Le total de 426 titres décernés entre 2010 et 2015 par la HES-SO à des –e-s avec un domicile fribourgeois est assez proche au total des titres décernés par la HEdS-FR à leurs étudiant-e-s, et qui s’élève à 437 titres.

4.3 Titres ES décernés hors canton pour les résidents du canton de Fribourg

La statistique fédérale de la formation professionnelle permet d’identifier la provenance des étudiant-e-s. Le tableau ci-dessous indique le nombre d’étudiant-e-s habitant dans le canton de Fribourg et qui ont reçu un diplôme d’une école supérieure extra cantonale¹⁰ de 2012 à 2015. Ces chiffres n’englobent pas les étudiant-e-s ressortissant-e-s du canton de Fribourg qui ont changé leur domicile ou le canton de l’école en cours de leurs études.

Tableau 6 : Titres ES décernés hors canton pour les résidents du canton de Fribourg

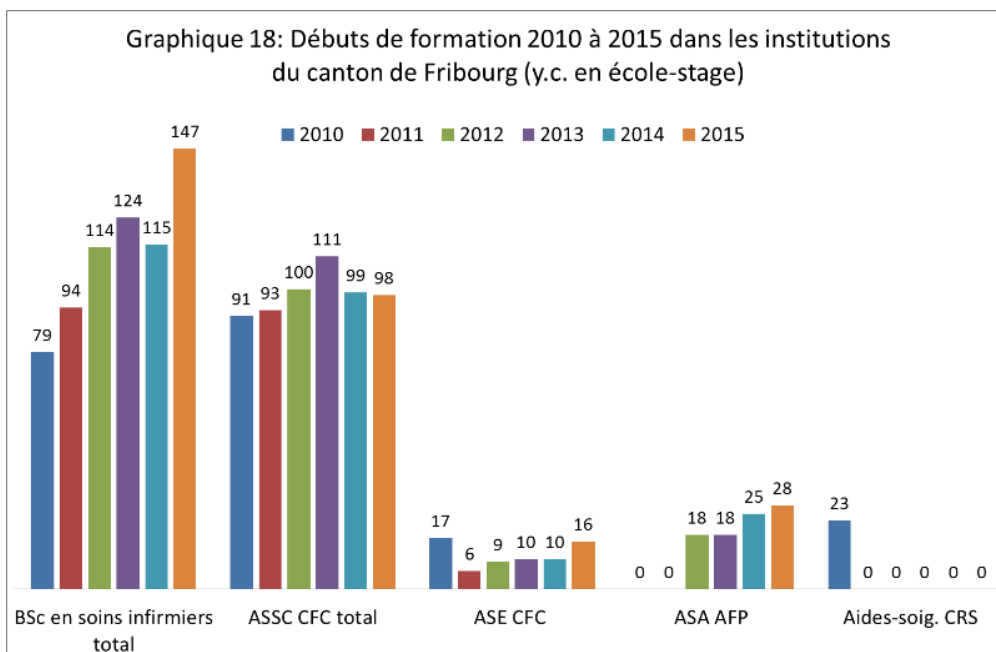
Formation	Titres décernés pour des étudiant-e-s en provenance de Fribourg			
	2012	2013	2014	2015
Soins infirmiers niveau ES	6	12	9	17
Analyse biomédicale	5	9	10	3
Technique en radiologie médicale	0	1	1	3
Soins ambulanciers	3	2	5	6
Technique en salle d’opération	2	1	4	5
Total	16	25	29	34

Source : Office fédéral de la statistique OFS, statistique de la formation professionnelle supérieure

4.4 Débuts de formation dans les institutions et écoles du canton de Fribourg

Le graphique suivant illustre l’évolution des débuts de formation dans les institutions du canton de Fribourg (y.c. ceux à l’ESSG pour les apprenti-e-s suivant l’école-stage) entre 2010 à 2015. Les détails se trouvent à l’annexe 7.

¹⁰ Dans le canton de Fribourg, aucune école supérieure n’existe pour les domaines santé et social.



Source : BSc en soins infirmiers : données mises à disposition par la HEdS-FR

Titres niveau secondaire II : données mises à disposition par le Service de la formation professionnelle

A part le recul en 2014, les débuts de formation BSc en soins infirmiers à la HEdS-FR sont en augmentation. En 2015, 147 étudiantes et étudiant-e-s ont commencé leurs études. Le nombre d'étudiant-e-s qui ont été admis-es avec un CFC ASSC (plus maturité professionnelle ou dossier) s'élève à

- 17 étudiant-e-s en 2010,
- 20 étudiant-e-s en 2011,
- 24 étudiant-e-s en 2012,
- 9 étudiant-e-s en 2013,
- 25 étudiant-e-s en 2014,
- 25 étudiant-e-s en 2015.

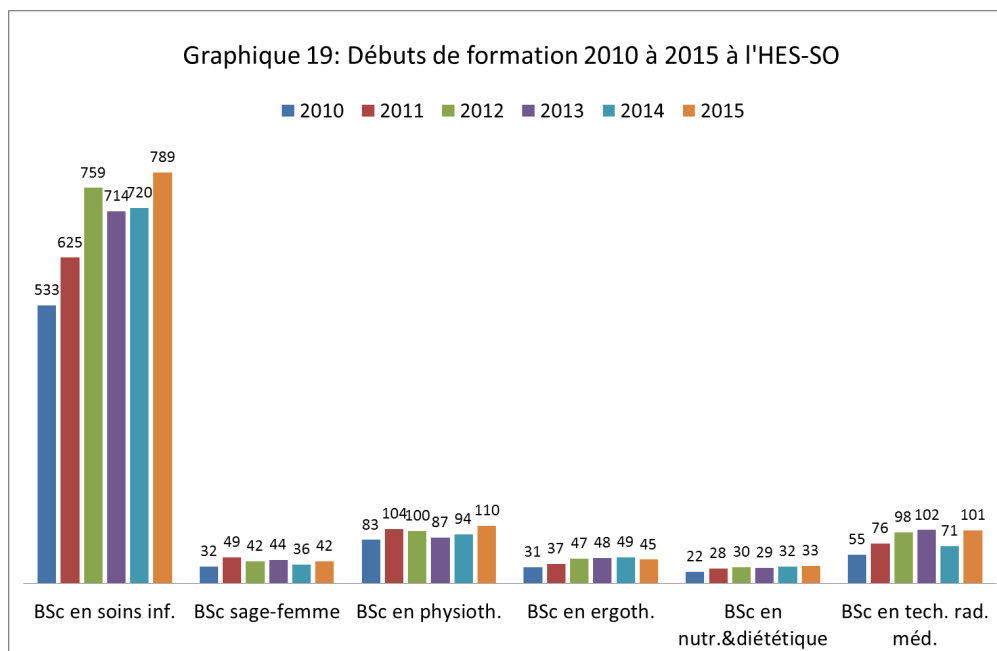
Entre 2010 et 2013, le nombre de contrats d'apprentissage ASSC était en augmentation avec un maximum de 111 débuts de formations en 2013. En 2014 et 2015, le nombre de contrats d'apprentissage se situe légèrement en dessous de 100 contrats.

Les contrats ASE, orientations généraliste et personnes âgés, ont eu leur année de pointe en 2010, avec un recul prononcé l'année suivante. Depuis lors, le nombre de contrats de formation est en augmentation.

Les premiers contrats de formations ASA ont été signés en 2012. Depuis lors, le nombre de débuts de formation est croissant, mais n'atteint pas le niveau de la formation antérieure de l'aide-soignante CRS dans les années 2000 à 2010.

4.5 Débuts de formation à la HES-SO

Le graphique suivant illustre l'évolution des débuts de formation à la HES-SO entre 2010 à 2015. Les détails se trouvent à l'annexe 7.



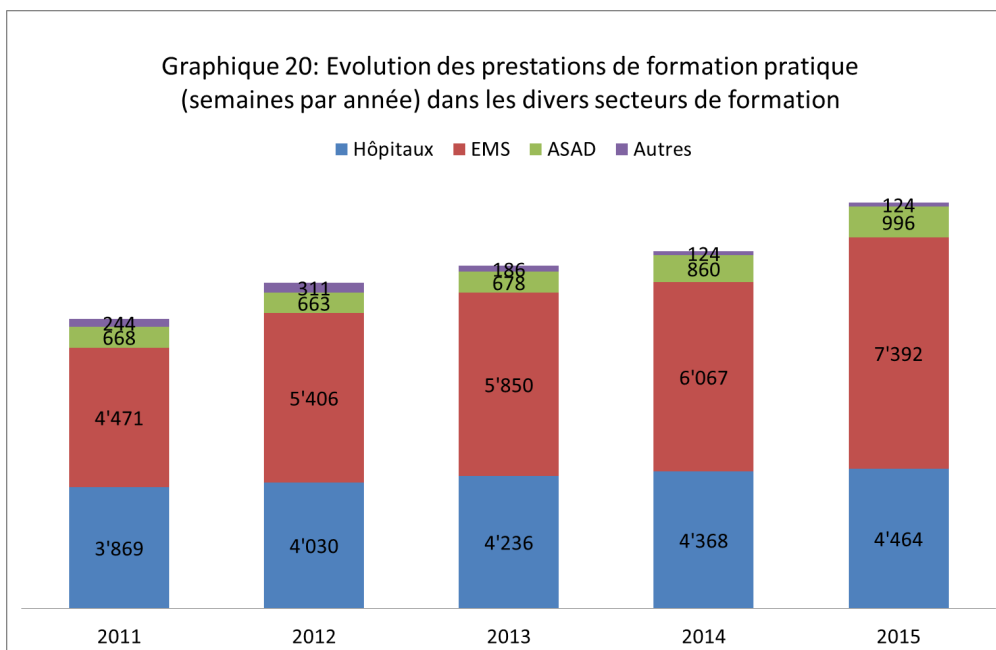
Source : Statistiques étudiant-e-s de la HES-SO 2010 – 2015

Le développement des débuts de formation 2010 à 2015 à la HES-SO vis-à-vis des titres décernés en cette période montre que les titres BSc en soins infirmiers, BSc en technique de radiologie médicale et BSc en physiothérapie vont augmenter, mais bientôt arriver à un maximum.

4.6 Prestations de formation pratique des institutions fribourgeoises

Les prestations de formation pratique en semaines de formation pratique ont augmenté d'environ 40% entre 2011 et 2015. Le graphique suivant illustre la dynamique de ce développement dans les trois secteurs.¹¹

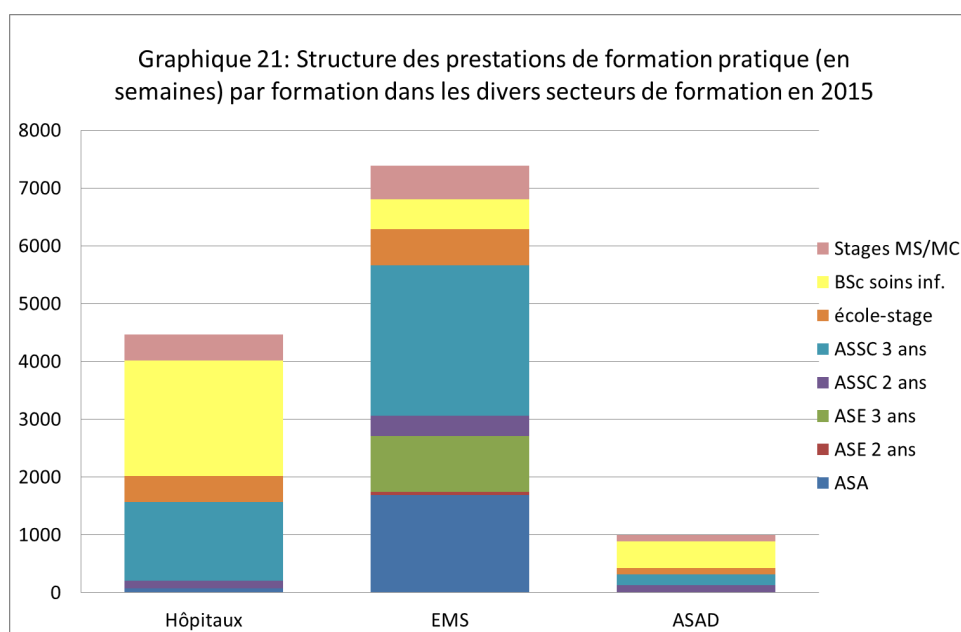
¹¹ Les prestations de formation pratique pour la formation « BSc en soins infirmiers en emploi » sont comprises ; les semaines de formation pratique sont prises en compte de la même manière que les stages des étudiant-e-s des filières régulières.



Source : Extrapolation sur la base des données mises à disposition de la HEdS-FR, de l'ESSG et du Service de la formation professionnelle

Les prestations de formation des hôpitaux en 2015 dépassent les prestations de l'année 2011 de 15.4%. Entre 2011 et 2015 les EMS montrent une dynamique prononcée avec une augmentation des prestations de 65.3%. Pour les ASAD, on peut noter une augmentation des prestations de 49.1%. En 2015, avec un taux de 57.0%, les EMS fournissaient nettement plus de la moitié des prestations de formation pratique, les hôpitaux présentaient un taux de 34.4%, la part des ASAD se montait à 7.7%. Les autres institutions¹² présentaient un taux de 0.9%.

Le graphique 21 (même source comme graphique 20) illustre la structure des prestations de formation pratique par secteur et, entre les secteurs, par profession.



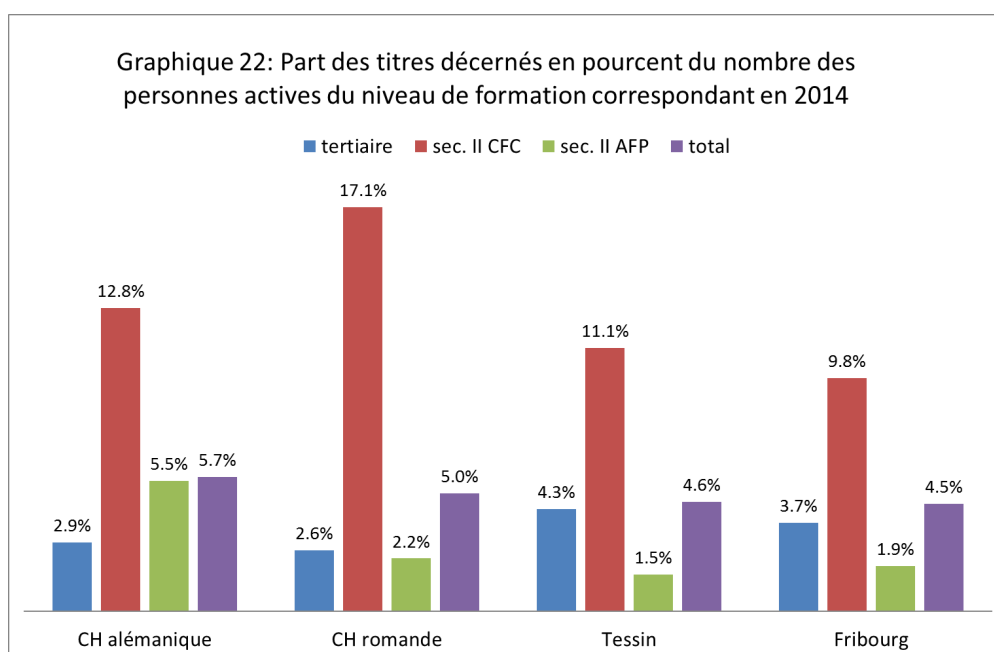
¹² Association St. Camille, CFPS Le Repuis, Fondation Clos Fleuri, Fondation Horizons Sud, Fondation St-Louis, crèche Pérollino, Fribap

Les hôpitaux et les ASAD se concentrent sur la formation pratique du personnel tertiaire. Par contre, les EMS concentrent leurs activités de formation au niveau de la formation professionnelle initiale, leur gamme de formation est visiblement plus large que celle des hôpitaux et des ASAD. Les données détaillées se trouvent en annexes 8 à 10.

4.7 Activité de formation dans le canton de Fribourg vis-à-vis des activités de formation en Suisse

A titre d'indicateur de l'intensité des activités de formation dans les régions suisses, le rapport national CDS – OdASanté compare la part des titres décernés par niveau de qualification avec le total des personnes actives ayant un niveau de qualification correspondant.

Au niveau de la formation professionnelle initiale, seuls les titres obtenus dans le cadre d'une formation ordinaire sont pris en compte. Les titres selon l'art. 32 OFFP et selon la procédure de validation des acquis sont écartés puisqu'ils ne demandent en principe pas (ou peu) de prestations de formation pratique de la part des entreprises. Pour l'étude, cette comparaison a été complétée en ajoutant les chiffres du canton de Fribourg. Le résultat de l'analyse est présenté dans le graphique suivant.



Source : OFS, statistiques des hôpitaux, des institutions médico- sociales et de l'aide et des soins à domicile
 OFS, statistiques de la formation professionnelle initiale, de la formation professionnelle supérieure et statistique des hautes écoles

Le graphique montre que les activités de formation dans le canton de Fribourg sont en dessous de la moyenne de la Suisse romande et de la Suisse alémanique. A première vue, le potentiel de formation pratique des institutions du canton de Fribourg ne semble donc pas encore être épuisé.

En ce qui concerne la comparaison avec les autres cantons de la Suisse romande, il faut considérer qu'au niveau secondaire II, une grande partie de ces cantons appliquent le système école-stage avec une charge réduite de formation en institution. Cependant, au niveau tertiaire les activités de formation des institutions se situe en dessus de la moyenne suisse.

5. Projections à l'horizon 2025

5.1 Les projections démographiques

Les projections démographiques pour le canton de Fribourg de 2013 à 2035 ont été publiés dans un rapport du service de statistique fribourgeois en novembre 2014. Ce rapport est publié sur le site internet du canton. Uniquement les chiffres clés sont repris ; le lecteur intéressé est renvoyé pour plus de détail au rapport même.

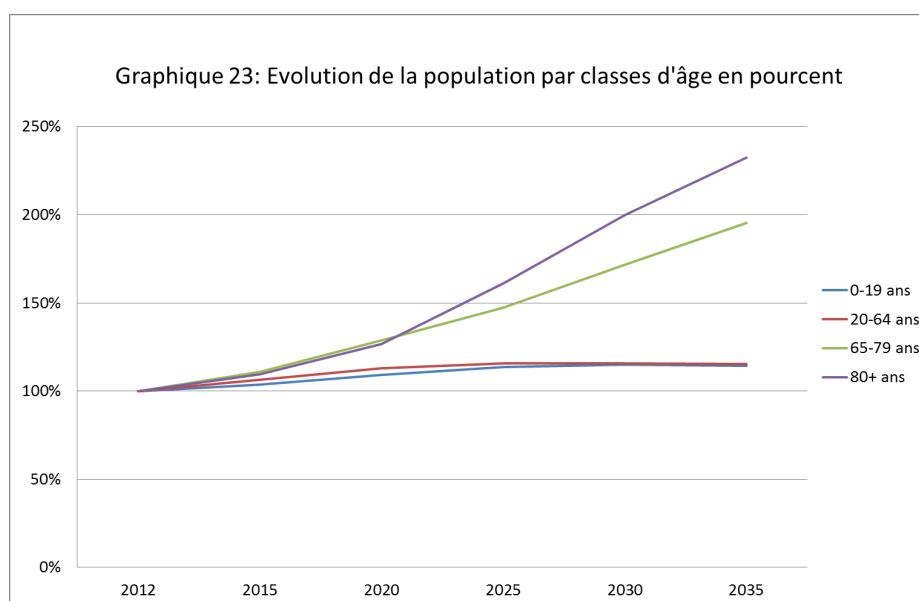
Un facteur important pour l'estimation de l'évolution du besoin en soins et accompagnement est l'évolution de la population fribourgeoise par classes d'âge. Le tableau ci-dessous indique l'évolution du nombre de personnes entre 2012 et 2035. Les projections partent donc d'une augmentation du nombre de personnes de 291'395 personnes en 2012 à 373'019 personnes en 2035, ce qui correspond à une augmentation de 28.0%. Entre 2012 et 2025, horizon de notre étude, la croissance totale s'élève à 20.2%.

Tableau 7 : Projections démographiques pour le canton de Fribourg

Année / Classe d'âge	Effectifs	Projections				
	2012	2015	2020	2025	2030	2035
0-19 ans	68'379	70'901	74'516	77'673	78'588	78'234
20-64 ans	181'009	192'376	204'422	209'111	209'487	208'730
65-79 ans	31'263	34'611	40'277	46'023	53'715	61'071
80+ ans	10'744	11'754	13'606	17'311	21'450	24'984
Total	291'395	309'642	332'821	350'118	363'240	373'019

Source : *Projections démographiques 2013 – 2035 Canton de Fribourg et ses districts, Etat de Fribourg, Service de la statistique, Novembre 2014*

Le graphique suivant illustre que la dynamique de croissance varie fortement entre les classes d'âge.



Source : *Même source que tableau 7.*

Entre 2012 et 2025, horizon de notre étude, le nombre d'habitants âgés de 80 ans et plus va augmenter de 61.1% pendant que le nombre d'habitants entre 65 et 79 ans va augmenter de 47.2%. Par contre, dans la même période les classes d'âge de 0 à 19 ans et de 20 à 64 ans montrent une croissance nettement inférieure de 13.6% respectivement de 15.5% chacune. Cette évolution aura pour conséquence que le pourcentage d'augmentation des besoins en soins de longue durée va augmenter considérablement plus que le pourcentage d'augmentation de la population active.

5.2 Développement des besoins en prestations de soins et d'accompagnement

Le développement des besoins en prestations de soins et d'accompagnement du réseau institutionnel a un grand impact sur les besoins en effectifs de personnel de soins et d'accompagnement. Plusieurs variables telles que la démographie, l'épidémiologie, l'évolution de la médecine, l'évolution des structures du réseau institutionnel et autres déterminent les besoins futurs.

Toutes ces variables font partie des planifications cantonales hospitalières et des soins ambulatoires et stationnaires de longue durée. Ces planifications servent de base pour l'étude.

5.2.1 Planification hospitalière

La planification hospitalière 2015 du canton de Fribourg détermine le développement des besoins en prestations de soins et d'accompagnement des hôpitaux fribourgeois à l'horizon 2020 en termes de nombre d'hospitalisations. Puisque notre étude porte sur l'horizon 2025 et se réfère au nombre de journées, il faut trouver des indications concernant le développement jusqu'à l'année 2025.

Dans le rapport « Evaluation des besoins en soins pour la planification hospitalière 2015 » de mars 2014, les projections des deux années 2020 et 2025 sont présentées afin d'anticiper les futurs besoins en soins du canton de Fribourg, avec la limitation toutefois que sont seulement considérés les cas LAMal, et cela indépendamment du lieu de traitement.

Il faut formuler des hypothèses concernant l'évolution des besoins en soins hospitaliers stationnaires et ambulatoires et concernant l'évolution des hospitalisations hors canton. Aucune indication fondée en ce qui concerne le développement de ces deux éléments n'est disponible. Faute de mieux, les hypothèses suivantes sont émises :

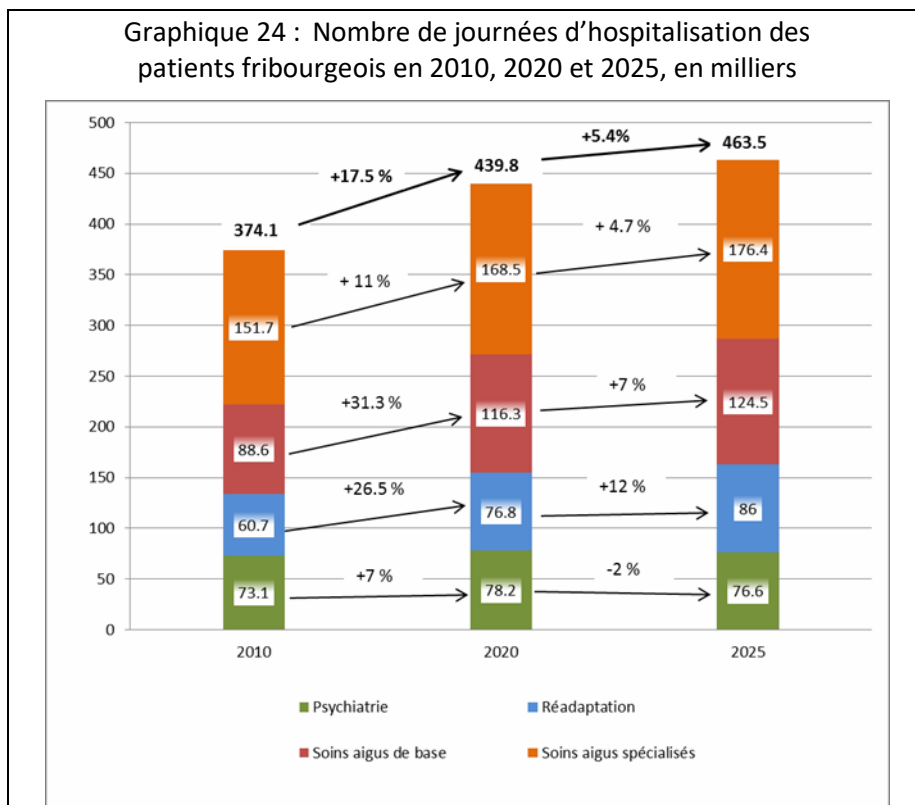
- Les prestations ambulatoires des hôpitaux vont se développer plus fortement que les prestations stationnaires avec une intensité réduite de personnel, si bien que les besoins en personnel de soins et d'accompagnement du secteur ambulatoire vont se développer en parallèle avec ceux du secteur stationnaire.
- Les prestations stationnaires hors LAMal montrent la même dynamique que les prestations stationnaires LAMal.
- La part des hospitalisations hors canton reste constante.

Les projections tiennent compte de l'évolution démographique, épidémiologique et technologique, ainsi que de la substitution entre prises en charge ambulatoire et stationnaire. Pour les projections, un scénario a été construit sur la base de différentes hypothèses en matière d'évolution démographique.

Globalement, il ressort de ces projections que le nombre d'hospitalisations des patients fribourgeois devrait fortement évoluer entre 2010 et 2020 dans les hôpitaux fribourgeois, et ceci dans tous les domaines de prestations. Durant cette même période, l'augmentation du nombre de journées d'hospitalisation devrait être moins prononcée, conséquence d'une diminution des durées moyennes de séjour.

Entre 2020 et 2025, l'évolution des besoins de la population fribourgeoise devrait subir une augmentation plus faible que celle de la période précédente. Pour la psychiatrie, on s'attend même à une diminution du nombre de journées d'hospitalisation durant cette période.

Le rapport présente les résultats sous forme de graphique, qui montre l'évolution prévue des journées d'hospitalisation. Nous nous permettons de reproduire ce graphique dans notre étude. Les projections formulées au niveau des journées d'hospitalisation conviennent pour déduire l'évolution du besoin en personnel.



Source : Rapport « évaluation des besoins en soins pour la planification hospitalière 2015 » de mars 2014

Le rapport mentionné prévoit donc une augmentation des journées d'hospitalisation entre 2014 à 2025 – les horizons de notre rapport – de

- 16.6% en soins aigus,
- 28.1% en réadaptation,
- 1.9% en psychiatrie.

En ce qui concerne le personnel de soins et d'accompagnement des ligues de santé et des autres institutions ou associations, l'hypothèse est émise que l'évolution sera plus au moins pareille à celle des hôpitaux de soins aigus. Ces effectifs seront donc intégrés sous cette rubrique.

5.2.2 Planification des soins de longue durée, EMS

La planification des soins de longue durée du canton de Fribourg est actuellement en révision. Toutes les données de cette planification ne sont dès lors pas encore définitives, du fait qu'un nouveau calibrage de l'outil RAI entrera probablement en vigueur dès 2017 et que celui-ci influencera le niveau moyen des soins en EMS et la dotation en personnel de soins et d'accompagnement.

Le projet de rapport de planification des soins de longue durée 2016 - 2020 table sur une compression relative de la morbidité, à savoir sur le scénario selon lequel la dépendance apparaît à un âge plus avancé, mais que la durée de la dépendance reste identique. Le taux de recours aux soins en institution devrait quant à lui rester inchangé jusqu'en 2020, la proportion des personnes soignées en EMS et de celles soignées à domicile étant estimée à partir des observations cantonales 2013 (SOMED 2013). En revanche, en raison de l'augmentation des prestations ambulatoires hospitalières, de la mise en place des réseaux médico-sociaux par district et de la mise en œuvre des premières mesures du projet Senior+ visant à soutenir le maintien à domicile, le projet de rapport prévoit à partir de 2021 une diminution de 10% de la part des personnes prises en charge en EMS. Il est ainsi prévu que, par rapport à la situation 2015, le nombre des lits EMS augmentera de 317 unités d'ici à 2020 (n= 2980 ; + 11,9 %). Cette augmentation sensible du nombre de lits s'explique en grande partie par l'intégration, dans la catégorie des lits EMS admis à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins, des lits considérés selon la législation actuelle comme étant des lits « non médicalisés » (n= 114). De 2020 à 2025, le nombre de lits devrait encore augmenter de 181 unités (n= 3179 ; + 6,7 %).

Sur la base de ces éléments, le Service de la prévoyance sociale (SPS) fait une estimation de l'évolution du personnel de soins et d'accompagnement des EMS en 2020 et 2025 en EPT. Selon ces chiffres, on devrait s'attendre à

- une augmentation du nombre des EPT de 2014 à 2020 de 11.06 % et
- une augmentation du nombre des EPT de 2021 à 2025 de 7.2 %, donc
- une augmentation du nombre des EPT de 2014 à 2025 de 19.06 %.

Selon le SPS, ces augmentations sont dues aux facteurs suivants :

- l'évolution démographique,
- l'accroissement du degré moyen de soins des pensionnaires des EMS, dû notamment aux problèmes de démence et aux soins palliatifs,
- la mise en œuvre du projet Senior+.

En ce qui concerne le personnel de soins et d'accompagnement des institutions pour personnes handicapés et des institutions spécialisées, on estime que l'évolution sera comparable à celle des EMS. Ces effectifs seront donc intégrés sous cette rubrique.

5.2.3 Planification des soins de longue durée, ASAD

Fondée sur les statistiques cantonales, le Service de la prévoyance sociale (SPS) a mis à disposition une première estimation de l'évolution du nombre de personnel de soins et d'accompagnement des ASAD pour l'année 2020. Pour l'année 2025, aucune estimation n'a été chiffrée. Pour cette raison, le groupe de projet formule ses propres prévisions concernant l'évolution future du personnel des ASAD.

En 2014, plus du trois quarts des prestations de soins des services ASAD ont été données à des personnes âgées de 65 ans et plus, plus précisément 26.3% des soins pour les personnes âgées entre 65 à 79 ans et 51.8% des soins pour les personnes âgées de 80 ans et plus. Le 21.9% des prestations des soins sont actuellement données aux personnes en dessous de 65 ans.

Les prévisions pour le développement des prestations (et du besoin en personnel de soins et d'accompagnement) sont basées sur les éléments et hypothèses suivants :

- Le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus va augmenter de 2014 à 2025 d'environ 60% ;
- En 2025, le part de personnes de ce groupe d'âge résidant hors EMS sera plus élevé ;
- Le degré moyen de soins de ces personnes va augmenter ;
- Les heures de soins données par personne de ce groupe d'âge vont augmenter ;
- Le nombre de personnes âgées entre 65 à 79 ans va augmenter de 2014 à 2025 d'environ 45% ;
- Le nombre de personnes âgées en dessous de 65 ans va augmenter de 2014 à 2025 d'environ 15%.

Partant de ces éléments, l'hypothèse est formulée que le besoin en prestations des ASAD et parallèlement leur besoin en personnel de soins et d'accompagnement va augmenter de 50% entre 2014 et 2025, un scénario que le Service de la santé publique (SSP) juge également probable.

5.2.4 Besoins additionnels (personnes) en personnel de soins et d'accompagnement en 2025

Afin de faire face au développement des besoins additionnels de prestations de soins et d'accompagnement d'ici 2025, il est nécessaire de disposer de personnel additionnel de soins et d'accompagnement (personnel nécessaire en 2025 – personnel actif en 2014 = personnel additionnel). Selon les hypothèses formulées aux chiffres 5.2.1 - 5.2.3, ces besoins en personnel de soins et d'accompagnement sont les suivants :

Tableau 8 : Evolution des besoins (personnes) en personnel de soins et d'accompagnement 2014 – 2025

Personnes	Soins aigus plus ligues de santé et autres		Réhabilitation / gériatrie		Cliniques psychiatriques ¹³		Total hôpitaux plus ligues de santé et autres	
	2014	2025	2014	2025	2014	2025	2014	2025
Soins niveau tertiaire	1'236	1'446	94	120	171	174	1'501	1'741
Soins niveau sec.II CFC	99	116	26	33	21	21	146	171
Soins niveau sec.II AFP	149	174	4	5	13	13	166	193
Sans formation	155	181	7	9	22	22	184	213
Total	1'639	1'918	131	168	227	231	1'997	2'317

Personnes	EMS plus institutions spécialisées et pour personnes handicapés		ASAD		Total toutes les institutions	
	2014	2025	2014	2025	2014	2025
Soins niveau tertiaire	619	737	340	510	2'460	2'988
Soins niveau sec.II CFC	480	571	208	312	834	1'054
Soins niveau sec.II AFP	682	812	56	84	904	1'089
Sans formation	1'219	1'451	175	2631	1'578	1'927
Total	3'000	3'572	779	1'169	5'776	7'057

¹³ Les projections pour la psychiatrie du rapport « Evaluation des besoins en soins pour la planification hospitalière 2015 » devront être revues. Selon les perspectives actuelles concernant le développement du RFSM, la dotation en termes de personnel soignant au RFSM augmentera ces prochaines années d'environ 30 EPT soit une quarantaine de personnes en tenant compte des taux d'activité. Cette augmentation correspond à la réalisation de divers projets notamment l'ouverture d'un centre à Villars-sur-Glâne. D'autres projets verront le jour tels que la clinique de jour pour personnes âgées, le redimensionnement de la pédopsychiatrie et la création d'un centre d'urgences et de thérapies brèves.

5.3 Autres variables déterminantes

A part le développement des besoins, les éléments suivants détermineront les besoins futurs en effectifs dans les professions de soins et d'accompagnement.

5.3.1 Développement de la productivité des prestations et des processus de travail

Le développement de la productivité des prestations et des processus de travail influence les besoins en effectifs de personnel de soins et d'accompagnement. Ces deux variables font également partie des planifications cantonales hospitalières et des soins ambulatoires et stationnaires de longue durée. Ces planifications servent de base à l'étude. L'évolution prévue de ces deux éléments est donc implicitement prise en compte.

5.3.2 Durée moyenne de l'activité professionnelle

La durée moyenne de l'activité professionnelle a une grande influence sur les besoins en personnel de soins et d'accompagnement. Chaque personne qui quitte son activité professionnelle de manière durable doit être remplacée par une autre personne. Par exemple, si la durée moyenne de l'activité professionnelle est de vingt ans, il faut chaque année remplacer un vingtième des effectifs en personnel.

La durée moyenne de l'activité professionnelle des professionnels de santé a été analysée dans le rapport national de la CDS et d'OdASanté. Il n'existe aucune étude qui permet de déduire la durée moyenne de l'activité professionnelle. Par contre, plusieurs publications récentes présentent des données concernant la durée de l'expérience professionnelle des professionnels actifs.

Une étude actuelle élaboré sur mandat de l'Obsan analyse les sorties de professions des professionnels de la santé. L'analyse démontre qu'une part importante des professionnels de la santé qualifiés quitte son métier ou son emploi en cours de carrière professionnelle, mais elle ne permet non plus de chiffrer la durée moyenne de l'activité professionnelle (Obsan Bulletin 7/2016).

En tenant compte de toutes ces informations, le projet national propose la fourchette suivante de la durée moyenne de l'activité professionnelle :

Niveau de qualification	Scénario durée d'activité longue	Scénario durée d'activité modérée
Formations tertiaires niveau A et B	22.5 ans	17.5 ans
Formations professionnelles niveau secondaire II (CFC et AFP)	17.5 ans	15 ans
Sans formation	12.5 ans	12.5 ans

Cette hypothèse est reprise dans la présente étude.

5.3.3 Développement du taux moyen d'activité

Le développement du taux moyen d'activité influence les besoins en personnes supplémentaires qui sont nécessaires pour répondre aux besoins en prestations. Si le degré moyen d'activité augmente, les besoins en personnes supplémentaires diminuent et inversement.

Par manque de tendance évidente du développement futur du taux moyen d'activité, le rapport national de la CDS et d'OdASanté ne fait pas varier cet élément. Cette hypothèse est reprise dans le présent rapport.

5.3.4 Développement du skill- and grademix ¹⁴

Le développement du skill- and grademix influence la répartition des besoins en personnel entre les divers niveaux de qualification.

Par manque de tendance évidente du développement futur du skill- and grademix, le rapport national de la CDS et d'OdASanté ne fait pas varier cet élément.

Pour la présente étude, les hôpitaux du canton de Fribourg ont formulé, en moyenne, les hypothèses suivantes pour le personnel de soins et d'accompagnement : 70% de niveau tertiaire, 30% de niveau secondaire II CFC et AFP.

Dans les EMS, le skill and grademix est réglé par des prescriptions cantonales. Les prescriptions actuelles sont de 15% à 20% de niveau tertiaire, 10% à 20% de niveau secondaire II CFC, et de 62% à 75% d'autre personnel y inclus le niveau secondaire II AFP. Le tableau ci-dessous présente la situation actuelle dans les EMS, comparée avec les moyennes en Suisse latine et Suisse allemande. Le Service de la santé publique estime que, dans le futur, les parts des niveaux tertiaire et secondaire II CFC vont augmenter. Pour l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées (AFIPA), le but est de pouvoir s'approcher de la moyenne nationale.

Tableau 9 : skill- and grademix dans les EMS en 2014

	Suisse allemande	Suisse latine	Fribourg
Niveau tertiaire	31.9%	26.0%	19.8%
Niveau secondaire II CFC	20.1%	13.5%	15.5%
Niveau secondaire II AFP	19.2%	30.5%	23.6%
Sans formation	28.9%	30.0%	41.1%

Les ASAD souhaitent au moins maintenir le skill- and grademix actuel. Le tableau ci-dessous présente la situation actuelle chez les ASAD, comparée avec les moyennes en Suisse latine et Suisse allemande :

Tableau 10 : skill- and grademix des ASAD en 2014

	Suisse allemande	Suisse latine	Fribourg
Niveau tertiaire	43.3%	37.5%	44.9%
Niveau secondaire II CFC	21.5%	21.9%	16.5%
Niveau secondaire II AFP	6.4%	9.2%	14.3%
Sans formation	28.8%	31.4%	23.4%

¹⁴ Définition selon le rapport de l'ASI « Les soins infirmiers en Suisse - perspectives 2020 » :

Le skillmix se réfère aux différentes « expériences (professionnelles) » et aux aptitudes (le « savoir faire ») des collaborateurs et collaboratrices.

Le grademix se réfère aux différentes formations (et formations complémentaires) officielles des collaborateurs et collaboratrices.

Le skill- et grademix peut impliquer différents groupes professionnels comme des médecins, les infirmières et infirmiers, les physiothérapeutes, les ASSC ou du personnel auxiliaire.

5.3.5 Migration professionnelle inter-cantonale et internationale

La migration professionnelle se compose de la migration inter-cantonale et de la migration internationale. Il s'agit donc de saisir le nombre de professionnels (personnes) de soins et d'accompagnement formés dans d'autres cantons ou à l'étranger qui viennent travailler dans le canton de Fribourg (par niveau de qualification), du nombre de professionnels (personnes) de soins et d'accompagnement formés à Fribourg qui vont travailler dans d'autres cantons ou à l'étranger (par niveau de qualification) ainsi que de l'effet net (par niveau de qualification).

Puisqu'il n'existe aucune base de données en ce qui concerne la migration inter-cantonale, il faut faire une estimation sur la base des expériences des membres du groupe de projet.

Selon ce groupe, il est difficile de formuler des prévisions en ce qui concerne la migration inter-cantonale du personnel de soins et d'accompagnement. Aujourd'hui, la mobilité du personnel est assez prononcée. En tout et pour tout, le bilan entre les personnes formées qui quittent le canton et qui viennent travailler dans canton semble être équilibrée. Pour la partie germanophone du canton, l'hôpital de l'Ile est un pôle d'attraction.

Avec l'initiative contre l'immigration de masse, on doit s'attendre à une réduction des flux en ce qui concerne la migration internationale. Puisque les effets de la mise en œuvre de cette initiative ne sont pas encore connus, aucune hypothèse n'est formulée concernant l'ampleur de cette réduction.

5.3.6 Conditions d'engagement

Les conditions d'engagement auront une influence tant sur la durée de l'activité professionnelle que sur l'afflux ou le départ de personnel du canton de Fribourg. Puisqu'il n'existe aucune base de données relative au développement des conditions d'engagement, aucune hypothèse n'est formulée en la matière.

L'évolution de l'absentéisme aura une influence sur les besoins en personnel supplémentaire. Plus il est élevé, plus il faudra du personnel de remplacement et inversement.

Ces deux éléments sont discutés dans le chapitre « mesures contre la pénurie attendue en personnel de soins et d'accompagnement ».

5.4 Besoins annuels en personnel de soins et d'accompagnement dans les divers secteurs

Le tableau 5.2.4 présentait les besoins en personnel additionnel jusqu'en 2025 pour faire face à l'évolution des besoins en prestations de soins et d'accompagnement. Pour connaître les besoins totaux, il faut rajouter à ce personnel additionnel le personnel nécessaire pour remplacer les professionnels qui quittent le domaine des soins et d'accompagnement (= besoin de remplacement). Il faut également tenir compte d'éventuelles autres variables déterminantes.

Selon les hypothèses formulées sous le chiffre 5.3, et en appliquant la méthode utilisée dans le rapport national de la CDS et d'OdASanté, les besoins annuels en personnel de soins et d'accompagnement par niveau de formation se présentent comme suit :

Hôpitaux soins aigus, ligues de santé et autres			
	Besoin annuel scénario modéré	Besoin annuel scénario élevé	Besoin annuel moyen des deux scénarios
Soins niveau tertiaire	65	77	71
Soins niveau sec. II CFC	38	39	39
Soins niveau sec. II AFP	-4	-3	-3
Sans formation	7	7	7
Total	107	121	114

Réhabilitation et gériatrie			
	Besoin annuel scénario modéré	Besoin annuel scénario élevé	Besoin annuel moyen des deux scénarios
Soins niveau tertiaire	7	7	7
Soins niveau sec. II CFC	2	2	2
Soins niveau sec. II AFP	0	0	0
Sans formation	1	1	1
Total	10	11	10

Cliniques psychiatriques			
	Besoin annuel scénario modéré	Besoin annuel scénario élevé	Besoin annuel moyen des deux scénarios
Soins niveau tertiaire	8	10	9
Soins niveau sec. II CFC	1	1	1
Soins niveau sec. II AFP	1	1	1
Sans formation	2	2	2
Total	12	14	13

EMS, institutions spé- cialisées et pour per- sonnes handicapés ¹⁵			
	Besoin annuel scénario modéré	Besoin annuel scénario haut	Besoin annuel moyenne des deux scénarios
Soins niveau tertiaire	38	48	43
Soins niveau sec. II CFC	36	49	42
Soins niveau sec. II AFP	51	46	48
Sans formation	119	119	119
Total	243	262	253
ASAD			

¹⁵ Pour les EMS, une adaptation du skill and grademix n'a été prévu qu'au scénario haut. C'est pour cette raison que le besoin en titres AFP au scénario haut est plus bas qu'au scénario modéré.

	Besoin annuel scénario modéré	Besoin annuel scénario élevé	Besoin annuel moyen des deux scénarios
Soins niveau tertiaire	31	34	32
Soins niveau sec. II CFC	21	23	22
Soins niveau sec. II AFP	6	6	6
Sans formation	22	22	22
Total	80	86	83

Le total du besoin annuel en personnel de soins et d'accompagnement se calcule par l'addition du besoin des cinq secteurs présentés sous chiffre 5.4.

En plus du personnel additionnel pour faire face à l'évolution des besoins en prestations de soins et d'accompagnement et du personnel additionnel pour remplacer ceux qui quittent la profession, il faut prendre en considération qu'un certain nombre de professionnels au niveau secondaire II CFC poursuit une formation de niveau tertiaire. Selon les expériences des années précédentes, il faut compter avec le fait qu'un quart des personnes ayant obtenu un titre d'ASSC selon la voie régulière va poursuivre sa formation.

Les chiffres sont présentés dans le tableau suivant. Il est à noter que le nombre élevé de titres du niveau secondaire II CFC est notamment dû à la modification du skill- and grademix planifiée des hôpitaux:

Toutes les institutions			
	Besoin annuel moyenne des deux scénarios	<i>dont francophones</i>	<i>dont germanophones</i>
Soins niveau tertiaire	162	116	46
<i>Soins niveau sec. II CFC restants dans la profession</i>	106	76	30
<i>Soins niveau sec. II CFC passant au tertiaire</i>	27	19	8
Soins niveau sec. II CFC	133	95	38
Soins niveau sec. II AFP	52	37	15
Total	347	248	99

5.5 Degré de couverture des besoins annuels en personnel de soins et d'accompagnement

Le tableau suivant met en rapport le futur besoin annuel de personnel en soins et accompagnement et les titres décernés en 2015, ce qui revient à déterminer le degré de couverture des besoins :

	Besoin de relève annuelle (moyenne des deux scénarios)	Titres établis en 2015	Fins de formation 2015 en pourcent des besoins	Par comparaison: Taux moyens en Suisse
Soins niveau tertiaire	162	93	57.4%	42.8%
Soins niveau sec. II CFC	133	102	75.6%	82.3%
Soins niveau sec. II AFP	52	11	21.2%	38.9%
Total soins	347	229	60.8%	58.0%

Au niveau tertiaire, les titres décernés en 2015 couvrent 57.4% des besoins annuels. A ce niveau, la situation dans le canton de Fribourg est meilleure qu'en moyenne suisse.

Au niveau secondaire II CFC, les titres décernés en 2015 selon les voies de formation « ordinaires » couvrent 75.65% des besoins annuels. Ce taux est en dessous de la moyenne suisse. Cependant, une comparaison directe est difficile à faire, puisque le rapport suisse est basé sur l'hypothèse que 50% du personnel diplômé ait suivi une formation ASSC. Pour le canton de Fribourg, ce taux est estimé à 25%. Cette différence est due au rôle plus important (en comparaison avec la moyenne suisse) que jouent les titres de maturité spécialisée ou de maturité gymnasiale pour l'admission à la formation au niveau tertiaire. Pour cette raison, dans le canton de Fribourg, le besoin de former des ASSC est nettement plus bas.

Au niveau secondaire II AFP les titres décernés en 2015 ne couvrent que 21.1% des besoins, ce qui est clairement en dessous de la moyenne suisse.

Le total des titres décernés au niveau secondaire II ne couvre que 59.5% des besoins. La situation au niveau secondaire II est donc nettement plus critique qu'en moyenne suisse, ceci en dépit du rôle plus important que jouent les titres de maturité spécialisée et de maturité gymnasiale pour l'accès à la formation au niveau tertiaire.

Cependant, la situation varie entre la région francophone et la région germanophone. En 2015, les besoins des institutions en région francophone sont couverts à 66.0% tandis que ceux des institutions en région germanophone ne sont couverts qu'à 39.0%. Les détails sont présentés dans les deux tableaux qui suivent :

Soins francophones 2015	Besoin de relève annuelle (moyenne des deux scénarios)	Titres établis en 2015	Fins de formation 2015 en pourcent des besoins
Soins niveau tertiaire	116	78	67.0%
Soins niveau sec. II CFC	96	77	80.3%
Soins niveau sec. II AFP	39	11	28.2%
Total soins	251	166	66.0%

Soins germanophones 2015	Besoin de relève annuelle (moyenne des deux scénarios)	Titres établis en 2015	Fins de formation 2015 en pourcent des besoins
Soins niveau tertiaire	48	15	31.5%
Soins niveau sec. II CFC	39	25	63.9%
Soins niveau sec. II AFP	16	0	0.0%
Total soins	103	40	39.0%

Si l'on considère l'évolution récente des activités de formation dans le canton de Fribourg, on peut s'attendre qu'en 2018 environ 125 à 135 étudiant-e-s vont recevoir leur diplôme au niveau tertiaire ce qui présente une amélioration sans pourtant couvrir les besoins complètement. En plus, tout-e-s les étudiant-e-s quittent la HEdS-FR au même moment ce qui a pour conséquence qu'un certain nombre devra chercher un poste de travail hors canton.

D'après l'évolution récente des activités de formation dans le canton de Fribourg, on ne peut pas s'attendre à une amélioration considérable de la situation au niveau secondaire II (CFC et AFP). En considérant que l'apport de personnel étranger à ce niveau de formation est minime la situation reste alarmante.

L'analyse montre qu'il est indispensable de prendre des mesures efficaces pour promouvoir le recrutement et la formation de personnel de soins et d'accompagnement. En parallèle il faut prendre des mesures fortes pour promouvoir le maintien du personnel existant et pour stimuler le retour à la vie professionnelle.

Sans mesures efficaces et rapides, la dépendance des institutions sanitaires fribourgeoises du personnel diplômé formé à l'étranger reste une menace pour une prise en charge appropriée de la population du canton.

De plus, la pénurie en personnel sanitaire n'est pas caractéristique de la Suisse ; les pays voisins ainsi que la majorité des autres pays sont également fortement touchés, si ce n'est davantage. La CDS rend attentif que l'engagement du personnel étranger pose des difficultés culturelles et linguistiques, tant au sein des équipes qu'avec les patients, et que le fait de s'appuyer sur le réservoir étranger n'est pas exempt d'incertitudes. En conclusion, la CDS estime que le recrutement de personnel formé dans les pays étrangers est non seulement discutable du point de vue éthique, mais qu'il ne constitue pas une solution durable.

6. Mesures

6.1 Besoins et niveaux d'action

L'analyse de l'écart entre les besoins futurs en personnel de soins et d'accompagnement et le nombre de professionnels formés dans le canton de Fribourg ne laisse planer aucun doute : il est indispensable de prendre des mesures efficaces et rapides pour lutter contre la pénurie qui s'annonce.

Le groupe de projet a défini 6 niveaux d'action pouvant être entreprises :

- Augmentation du nombre de nouveaux formés,
- Augmentation du potentiel de formation des entreprises,
- Communication envers les entreprises,
- Communication envers les potentiels futurs professionnels,
- Optimisation du recours au personnel en place,
- Maintien du personnel en place.

Pour ces six niveaux d'action, un tableau complet des mesures envisageables a été élaboré (annexe 11). Les propositions ont été discutées au sein du groupe de projet qui ensuite a fixé ses priorités. Les choix du groupe de projet sont présentés dans ce chapitre.

Au niveau supérieur, la responsabilité pour l'approvisionnement en soins est du ressort de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), qui a la mission d'exploiter, dans le contexte de la pénurie annoncée et en collaboration avec l'ensemble des acteurs concernés, toutes les mesures envisageables pour prévenir la pénurie annoncée. Un grand nombre de ces mesures ne pourra être réalisé qu'avec l'apport de ressources financières de la part de de l'Etat.

La mise en œuvre de ces mesures peut être attribuée à différents acteurs : aux entreprises socio-sanitaires, à l'OrTra Santé-Social Fribourg, aux associations professionnelles, aux écoles concernées ou alors au canton (DSAS, DICS, DEE).

6.2 Mesures de première priorité

Les mesures de première priorité sont jugées très efficaces et importantes par le groupe de projet. Ce dernier est d'avis que la mise en œuvre de ces mesures est incontournable pour lutter efficacement contre la pénurie annoncée.

A Augmentation du nombre de nouveaux formés¹⁶

- **Retour à la vie professionnelle :**

Développement et introduction de cours de rafraîchissement professionnel subventionnés.

Type de mesure : Nouvelle mesure.

Réalisation : Elaboration du concept par la HEdS-FR, en collaboration avec l'OrTra, sur mandat de la DSAS.

¹⁶ Une condition préalable nécessaire pour toute mesure visant à augmenter le nombre de nouveaux formés est l'adaptation des fourchettes de la dotation en personnel aux besoins.

- **Formation ASSC modulaire / en emploi pour adultes avec expérience de travail dans le domaine:**
 Adaptation de l'actuelle formation raccourcie pour adultes aux nouvelles bases légales (ordonnance ASSC 2017) et adaptation de l'offre à des groupes cibles définis.

Type de mesure : La formation raccourcie modulaire pour adulte existe déjà, mais elle doit être actualisée, adaptée (ordonnance de formation 2017) et calibrée sur les besoins actuels du terrain.

Réalisation : Reconceptualisation de l'offre : ESSG, en collaboration avec l'Ortra.
- **Compensation partielle des pertes financières dans le cadre des formations pour adultes :**
 Réintroduction d'une compensation partielle des pertes financières dans le cadre des formations ASA et ASSC pour adultes, sur la base d'une convention de formation entre l'employeur et l'employé-e. Subventionnement des coûts supplémentaires supportés par les employeurs (prise en charge partielle du salaire pendant la formation).

Type de mesure : Réintroduction d'une mesure ayant existé aussi bien pour les ASSC (2007-2011) que pour les ASA (2012-2014), mais ayant été limité dans le temps.

Réalisation : Base réglementaire : DSAS.
 Convention de formation : Employeurs.
- **Définition du potentiel de formation de chaque type d'institution :**
 Réalisation d'une étude permettant de déterminer le potentiel de formation de chaque type d'institution (hôpitaux, EMS, ASAD) et définition d'un « benchmark » ou d'une « norme » fribourgeoise par type d'institution.

Type de mesure : Nouvelle mesure.
 Le nombre de jours de formation défini actuellement dans le cadre des mandats de prestations entre la DSAS et les hôpitaux et cliniques fribourgeoises n'est pas basé sur le potentiel de formation, mais plutôt sur une norme d'expérience.
 Pour les EMS et les ASAD, il n'existe aucune norme.

Réalisation : Réalisation de l'étude par la DSAS ou par un organe mandaté par la DSAS.

 - **Hôpitaux et cliniques**
 Application de la norme résultante pour les hôpitaux et cliniques dans le cadre du mandat de prestations de la DSAS avec ces derniers.
 Type de mesure : Amélioration d'une mesure existante.
 Réalisation : DSAS en tant que responsable pour l'approvisionnement en soins.
 - **EMS et ASAD**
 Octroi des ressources supplémentaires explicitement pour la formation (dans le cadre des dotations accordées) pour les institutions avec prestations de formation selon les normes définies par type d'institution.
 Type de mesure : Nouvelle mesure
 Réalisation : DSAS en tant que responsable pour l'approvisionnement en soins.

- **Optimisation de la formation des formateurs et formatrices en entreprise (FEE) au niveau sec. II :**
 Améliorer, élargir et institutionnaliser l'offre de formation complémentaire et spécialisée pour les FEE organisée et dispensée par l'OrTra.

Type de mesure : Ces offres de formations existent déjà (OrTra), mais il est indispensable de les améliorer, élargir et institutionnaliser.

Réalisation : Conceptualisation et réalisation des cours : OrTra, sur la base d'un mandat et d'une contribution explicite.

- **Meilleure répartition de la charge de formation sur l'ensemble de l'année :**
 Examiner la faisabilité d'une meilleure répartition des stages BSc en soins (périodes de vacances, weekend, nuit).

Type de mesure : Mesure ayant été appliqué partiellement dans les situations d'urgence. Il faut examiner l'introduction pérenne de la mesure.

Réalisation : Examen de faisabilité à réaliser par la HEdS-FR en collaboration avec la HES-SO.

- **Débuts de la formation francophone à la HEdS-FR en deux volets annuels :**
 Examiner la faisabilité de début de la formation francophone à la HEdS-FR en deux volets annuels pour mieux répartir l'entrée sur le marché de travail des professionnels formés.

Type de mesure : Nouvelle mesure.

Réalisation : Examen par la HEdS-FR en collaboration avec la HES-SO.

- **Communication envers des potentiels futurs professionnels au niveau secondaire II (marketing professionnel) et information des adultes :**
 Amélioration et professionnalisation du marketing professionnel au niveau secondaire II : Information des élèves du cycle d'orientation et de leurs parents, soirées d'information spécifiques, actions de promotion et de marketing professionnel, participation au Forum des métiers START, information sur les entreprises formatrices et sur les places d'apprentissage.
 Information des adultes intéressés par une reconversion professionnelle ou par un retour à la vie professionnelle.

Type de mesure : Cette communication existe déjà partiellement (OrTra, Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes), mais elle doit impérativement être élargie, amélioré et professionnalisée.

Réalisation : OrTra, sur la base d'un mandat explicite de la part de la DSAS, coordination avec les Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes.

- **Communication envers des potentiels futurs professionnels au niveau tertiaire (marketing professionnel).**

Type de mesure : Cette communication existe au niveau tertiaire (soirées d'information pour BSc en soins, présence à START et d'autres salons de métier, rencontre des étudiant-e-s ECG).

Réalisation : HEdS-FR.

- **Orientation professionnelle :**
Amélioration de l'information des conseillers en orientation professionnelle.
Type de mesure : Mesure à développer.
Réalisation : OrTra en collaboration avec la Direction de l'instruction publique, de la culture et du Sport (Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes).

B. Optimisation du recours au personnel en place

- **Optimisation des processus de travail et du partage du travail entre services de soins et autres services.**
Type de mesure : Développement continu nécessaire.
Réalisation : La réalisation revient aux entreprises et/ou aux associations respectives.
- **Pilotage de l'efficience des soins :**
Etudier la faisabilité du développement et de l'introduction d'un outil visant le pilotage et l'efficience des soins et permettant d'adapter l'offre aux besoins. Le but est de faciliter le développement du skill- an grademix par les entreprises et d'adapter les prescriptions de la DSAS au besoin.
Type de mesures : Développement d'un nouvel outil.
Réalisation : DSAS, évtl. en collaboration avec la CLASS.
- **Reconnaissance des compétences acquises :**
Positionnement de l'assistant/e spécialisé/e en soins de longue durée et accompagnement (brevet fédéral) au niveau tertiaire (renforcement du quota de personnel tertiaire) et adaptation des normes cantonales concernant la dotation des EMS par la DSAS.
Type de mesure : Nouvelle mesure suite à la création d'une nouvelle fonction.
Réalisation : DSAS

C. Maintien du personnel

- **Répartition des rôles, des tâches et des responsabilités selon les compétences des types de personnel :**
Développement des politiques ressources humaines par les entreprises.
Type de mesure : Développement variable d'une institution à l'autre. Développement continu nécessaire.
Réalisation : Entreprises
Financement : --
- **Améliorer la conciliation entre vie professionnelle et famille/vie privée :**
Développer des structures, p.ex. garde enfants avec horaires adaptés aux heures de travail, mise en place des mesures promouvant l'égalité hommes-femmes, adéquation des plages horaires et autres mesures.
Type de mesures : Développement variable d'une institution à l'autre.
Réalisation : Mesures à réaliser par les entreprises et la DSAS (en tant qu'employeur du personnel HFR et RFSM et en tant que responsable pour

l'approvisionnement en soins), en partie en collaboration avec les communes.

- **Adéquation de la charge de travail aux tâches à effectuer :**

Trouver des solutions pour éviter les heures supplémentaires et/ou les surcharges de travail (attractivité de la profession).

Type de mesure : Développement variable d'une institution à l'autre. Développement continu nécessaire.

Réalisation : Mesure à réaliser par les entreprises et/ou les associations.

- **Développement des politiques en ressources humaines par les entreprises :**

Promouvoir une culture de reconnaissance et de valorisation du travail des collaborateurs par les institutions. Introduire / améliorer des offres de développement personnel (attractivité de la profession).

Type de mesure : Développement continu des structures et processus des entreprises.

Réalisation : Mesure à réaliser par les entreprises et/ou les associations.

- **Développer des structures de soutien au personnel pour prévenir l'épuisement et la surcharge psychique :**

Type de mesure : Développement variable d'une institution à l'autre. Développement continu nécessaire.

Réalisation : Mesure à réaliser par les entreprises et/ou les associations.

D. Monitoring

Mise en place d'un monitoring du développement des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement et des activités de formation. Développement et introduction d'un système de monitoring continu par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) (voir aussi chapitre 7 du rapport).

Type de mesure : Nouvelle mesure.

Réalisation : DSAS.

6.3 Mesures de deuxième priorité

Les mesures de deuxième priorité sont jugées efficaces par le groupe de projet. Le groupe de projet recommande la réalisation de ces mesures.

A Augmentation du nombre de nouveaux formés

- ***Etudier l'utilité de l'octroi d'une compensation partielle des pertes financières dans le cadre de la formation BSc en soins en emploi.***

Etudier l'utilité d'un subventionnement des coûts supplémentaires des employeurs (prise en charge partielle du salaire pendant la formation) par la DSAS.

Type de mesure : Nouvelle mesure.

Réalisation : DSAS.

- ***Soutien des entreprises dans leurs tâches de formation (planification de la formation ; best-practice, etc.) :***

Elargir et institutionnaliser l'offre de l'OrTra qui actuellement n'est que ponctuel par manque de ressources et de mandat. Mesure à réaliser par l'OrTra, soutien financier par un mandat de la DSAS.

Type de mesure : Nouvelle mesure.

Réalisation : OrTra, sur mandat de la DSAS.

B. Optimisation du recours au personnel en place

- ***Optimisation des processus et du partage de travail dans le réseau de l'approvisionnement en soins (« Versorgungsnetz ») :***

Développement continu par les entreprises et les associations, planification et pilotage par la DSAS.

Type de mesure : Optimisation du réseau de l'approvisionnement en soins.

Réalisation : DSAS.

7. Concept pour un monitoring du développement des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement et des activités de formation

7.1 Contexte et but du monitoring

La planification de l'approvisionnement en personnel de soins et d'accompagnement demande des données fiables, complètes et comparables concernant l'évolution des effectifs des professionnels en soins et accompagnement et concernant l'évolution des activités de formation. Actuellement, le recensement de ces données est laborieux et la qualité des données ainsi relevées n'est pas entièrement satisfaisante.

Le monitoring comporte deux phases :

- Collecte, une fois par année, des données nécessaires pour la gestion de l'approvisionnement en soins : données relatives au personnel en soins et d'accompagnement et relatives aux activités de formation dans les professions respectives.
- Réunion des principaux acteurs afin d'analyser les résultats du monitoring ainsi que pour se concerter, le cas échéant, sur le développement et la mise en place de mesures appropriées.

Les acteurs concernés par le monitoring sont :

- du côté des autorités cantonales : DSAS, DICS, DEE ;
- du côté des institutions : HFR, HIB, Cliniques privées, RFSM, AFIPA, AFAS, institutions pour personnes handicapées;
- du côté des écoles : ESSG et HEdS-FR ;
- l'OrTra santé-social Fribourg ;

Le monitoring permettra d'atteindre les buts suivants :

- Planification conforme aux besoins en matière de relève des professions de la santé,
- Pilotage ciblé et adapté de la formation,
- Optimisation des stratégies de prise en charge,
- Planification de mesures pour le maintien du personnel,
- Coordination de l'offre de formation,
- Stratégies et concepts pour l'emploi du personnel.

7.2 Données concernant l'évolution des effectifs en personnel

Les données à relever concernant l'évolution des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement sont les mêmes que celles relevées dans le cadre de la présente étude :

7.2.1 Étendue des données à relever

Hôpitaux de soins somatiques	HFR, Clinique générale, Clinique Daler, HIB
Hôpitaux de soins psychiatriques	Réseau fribourgeois de santé mentale RFSM
Établissements médico-sociaux EMS et autres institutions de soins de longue durée	Selon la liste des institutions de l'AFIPA (EMS et autres institutions de soins de longue durée)
Services d'aide et de soins à domicile	Entreprises à but non lucratif et entreprises de droit public, Entreprises à but lucratif de droit privé, infirmiers/ères Indépendant-e-s (liste établie par le SSP).
Institutions pour personnes handicapés	Seulement les institutions occupant du personnel de soins et d'accompagnement (liste établie par le SPS).
Autres institutions occupant du personnel	Infirmières scolaires, unités de soins à Bellechasse et à la prison

de soins et d'accompagnement	centrale, industrie (Micarna), ligues.
------------------------------	--

7.2.2 Données à relever

a) Nombre de personnes et EPT dans les services de soins et d'accompagnement

Niveau tertiaire	<ul style="list-style-type: none"> • Personnel diplômé de soins avec perfectionnement • Personnel diplômé de soins sans perfectionnement • Infirmier/infirmière niveau I (DN I)
Niveau secondaire II CFC	<ul style="list-style-type: none"> • Assistante en soins et santé communautaire (ASSC CFC) • Aides familiales CFC • Assistante socio-éducative (ASE CFC) • infirmière-assistante CC CRS et autres équivalents
Niveau secondaire II AFP	<ul style="list-style-type: none"> • Assistante en soins et accompagnement (ASA AFP) • Aides-soignantes CRS
Autre personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Auxiliaires de santé CRS • Autres

b) Classes d'âge du personnel dans services de soins et d'accompagnement

- Jusqu'à 35 ans,
- 36 – 45 ans
- 46 – 55 ans,
- 56 ans et plus

c) Sexe

- Féminin
- Masculin

d) Provenance du titre

- Suisse
- Étranger

7.2.3 Base des données

Il est vivement conseillé d'établir le monitoring de l'évolution des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement sur la base des données des statistiques fédérales. Cependant, avant leur transmission à l'Office fédérale de la statistique (OFS), les données doivent absolument être contrôlées et validées par les services de la DSAS. Sans ce contrôle, la fiabilité des données ne peut pas être garantie.

Les statistiques fédérales ne mettent à disposition les données sociodémographiques que pour les hôpitaux et les EMS, et les données concernant la provenance du titre que pour les EMS. Pour les autres types d'institutions, ces données devront être relevées à part.

7.3 Données concernant l'évolution de la formation dans les professions de soins et d'accompagnement

7.3.1 Formations à considérer

Seront prises en compte les formations professionnelles actuelles en soins et accompagnement ainsi que les formations préparant à l'admission aux filières respectives de niveau HES.

- BSc en soins infirmiers HES
- Diplomierte/r Fachfrau/mann Pflege HF (partie germanophone uniquement)
- Assistante en soins et santé communautaire (ASSC)
- Assistante socio-éducative (ASE)
- Assistante en soins et accompagnement (ASA)
- Maturité gymnasiale
- Maturité professionnelle santé-sociale
- Maturité spécialisée santé

Par manque de données, les perfectionnements ne seront pas pris en considération.

7.3.2 Formation en école, écoles à considérer

• BSc en soins infirmiers HES	HEdS Fribourg
• Assistant-e en soins et santé communautaire (ASSC)	Ecole professionnelle Santé – Social ESSG
• Assistant-e socio-éducatif/ve (ASE)	
• Assistant-e en soins et accompagnement (ASA)	
• Certificat de culture générale, domaine de la santé	Ecole de Culture Générale Fribourg
• Maturité professionnelle, domaine de la santé	École professionnelle artisanale et industrielle FR
• Maturité gymnasiale	Collège Sainte-Croix, Collège de Gambach, Collège Saint-Michel, Collège du Sud, Gymnase intercantonal de la Broye

7.3.3 Formation en école, données à relever et bases des données

Seront relevées les données suivantes

- Nombre de titres décernés (certificats, diplômes et autres) à l'année de référence
- Nombre d'apprentis et d'étudiant-e-s qui entrent en formation à l'année de référence

Les données seront mises à disposition par :

- Débuts et titres de formation professionnelle niveau secondaire II : Service de la formation professionnelle ;
- Débuts et titres de formation secondaire II niveau maturités : Service de la formation professionnelle ;
- Débuts et titres de formation professionnelle niveau tertiaire HES : HEdS-FR ;
- Débuts et titres de formation professionnelle niveau tertiaire ES : OFS, statistique de la formation professionnelle supérieure.

7.3.4 Formation pratique, données à relever et base des données

Seront relevées les prestations de formation pratique en semaines de formation. Les données seront relevées par type d'institution (hôpitaux, EMS, ASAD).

Les données concernant les prestations de formation pratique seront mises à disposition par :

- Formation pratique niveau secondaire II, système dual : Service de la formation professionnelle (nombre de contrats d'apprentissage en vigueur, approximation des semaines de formation pratique sur la base du nombre de contrats)
- Stages niveau secondaire II, système école-stage : ESSG
- Stages niveau tertiaire : HEdS-FR.

7.4 Evaluation des données

Afin de pouvoir observer et suivre les développements en termes d'effectifs en personnel et en termes de formation, les données relevées annuellement devront être comparées chaque année avec les résultats du monitoring de l'année précédente. La responsabilité pour le monitoring revient à la DSAS. Sur la base du rapport de monitoring, les principaux acteurs devront analyser la nécessité d'agir, proposer des mesures appropriées et se concerter sur leur mise en œuvre.

Bibliographie

- Addor, V., Schwendimann, R., Gauthier, J.-A., Wernli, B., Jäckel, D. & Paignon, A. (2016). « L'étude nurses at work : parcours professionnels des infirmières/infirmiers au cours des 40 dernières années en Suisse » (Obsan Bulletin 8/2016). Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.
- Babel, J., Gaillard, L. & Strübi, P. (2015). « Scénarios 2015- 2024 pour le système de formation. Perspectives de la formation ». Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- Cosandey, J., Kienast, K. (2016). « Neue Massstäbe für die Alterspflege. Organisation und Finanzierung einer gesellschaftlich immer wichtigeren Aufgabe » (Kantonsmonitoring 7). Zurich : Avenir Suisse.
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (2010). « Aus- und Weiterbildung in nichtuniversitären Gesundheitsberufen. Berner Modell für die Steuerung und Finanzierung ab 2012 ». Peut être obtenu auprès de l'Office des hôpitaux, Division professions de la santé.
- DEE, Service de la statistique (2014). Projections démographiques 2013 – 2025, Canton de Fribourg et ses districts, Fribourg, DEE.
- Dolder, P. (2014). « Monitorage de l'évolution du personnel et des besoins en matière de relève des professions de la santé non universitaires. Concept de données de base pour la planification et le pilotage de la couverture, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé.
- Dolder, P., Grünig, A. (2009). « Rapport national sur les besoins en effectifs dans les professions de santé 2016. Besoins en personnel et mesures visant à garantir des effectifs suffisants au plan national ». Berne, CDS et OdASanté.
- DSAS, Service de la santé publique (2014). Evaluation des besoins en soins pour la planification hospitalière. Fribourg, DSAS.
- Jaccard Ruedin, H., Weaver, F., Roth, M. & Widmer, M. (2009). « Personnel de santé en Suisse – Etat des lieux et perspectives jusqu'en 2020 » (Document de travail 35). Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.
- Lobsiger, M., Kägi, W. & Burla, L. (2016). « Les professionnels de la santé: sorties de leur profession » (Obsan Bulletin 7/2016). Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.
- Mahrer Imhof, R., Eicher, M., Frauenfelder, F., Oulevey Bachmann, A. & Ulrich, A. (2012). « Rapport des expert-e-s APN ». Bâle : Groupe d'expert-e-s de l'Association pour les sciences infirmières (APSI).
- Merçay, C., Burla, L. & Widmer, M. (2016). « Personnel de santé en Suisse. Etat des lieux et projections à l'horizon 2030 » (Obsan Rapport 71). Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.
- Office fédéral de la santé publique OFSP (2013). « Rapport du groupe thématique Interprofessionnalité ». Berne : Département fédéral de l'intérieur DFI.
- Schäfer, M., Scherrer, A. & Burla, L. (2013). « Formations dans le domaine des soins et de l'accompagnement. Vue d'ensemble systématique » (Obsan Dossier 24). Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.
- Schaffert, R., Robin, D., Mahrer Imhof, R. & Rüesch, P. (2015). « Berufslaufbahnen und Berufsrollen in der Pflege aus der Sicht von Berufseinsteigenden » (ZHAW Reihe Gesundheit Nr. 4). Winterthour : ZHAW Gesundheit.
- Schubert, M. (2009). « Planung des Pflegepersonalbedarfs in Europa durch präzise Vorhersagemodelle: RN 4CAST ». Pflege: Die wissenschaftliche Zeitschrift für Pflegeberufe, 22(4): p. 251-253.
- Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI (2016). « Masterplan Formation aux professions des soins. Rapport final ». Berne : Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR.
- Trede, I., Schweri, J. (2014). « Übertrittsquote FaGe – HF Pflege ». Zollikofen : Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle IFFP.

Trede, I., Scheri, J. (2013). « Parcours professionnel des assistantes et assistants en soins et santé communautaire. Résultats de la seconde enquête un an après l'obtention du CFC ». Zollikofen : Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle IFFP.

Zúñiga, F., Ausserhofer, D., Serdaly, C., Bassal, C., De Geest, S. & Schwendimann, R. (2013). « Swiss Nursing Homes Human Resources Project (SHURP). Rapport final de l'enquête relative au personnel de soins et d'accompagnement dans les établissements médico-sociaux en Suisse ». Bâle : Institut für Pflegewissenschaft, Université de Bâle.

Evolution des effectifs du personnel de soins et d'accompagnement 2010 à 2014 dans les hôpitaux, EMS et ASAD du canton de Fribourg

Personnes	Hôpitaux		EMS		ASAD		Total	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Soins niveau tertiaire	1'321	1'454	537	586	249	340	2'107	2'380
Soins niveau sec.II CFC	215	146	356	438	158	208	729	792
Soins niveau sec.II AFP	170	166	603	667	52	56	825	889
Sans formation	201	184	1'056	1'163	170	175	1'427	1'522
Total	1'907	1'950	2'553	2'854	629	779	5'089	5'583

EPT	Hôpitaux		EMS		ASAD		Total	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Soins niveau tertiaire	1'009.4	1'116.9	401.7	452.3	147.0	188.0	1'558	1'757.2
Soins niveau sec.II CFC	153.8	100.4	237.1	300.2	83.0	105.0	474	505.6
Soins niveau sec.II AFP	137.1	130.1	441.0	443.3	25.0	29.0	603	602.4
Sans formation	166.6	140.2	709.7	774.2	80.0	74.0	956	988.4
Total	1'466.9	1'487.6	1'789.6	1'970.0	335.0	396.0	3'591.5	3'853.6

Evolution 2010 à 2014	Hôpitaux		EMS		ASAD		Total	
	Personnes	EPT	Personnes	EPT	Personnes	EPT	Personnes	EPT
Soins niveau tertiaire	10.1%	10.7%	9.1%	12.6%	36.5%	27.9%	12.9%	12.8%
Soins niveau sec.II CFC	-32.1%	-34.7%	23.1%	26.6%	31.6%	26.5%	8.7%	6.7%
Soins niveau sec.II AFP	-2.4%	-5.1%	10.5%	0.5%	7.7%	16.0%	7.7%	-0.1%
Sans formation	-8.5%	-15.8%	10.1%	9.1%	2.9%	-7.5%	6.6%	3.4%
Total	2.3%	1.4%	11.8%	10.1%	23.8%	18.2%	9.7%	7.3%

Skill- and Grademix en personnes	Hôpitaux		EMS		ASAD		Total	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Soins niveau tertiaire	69.3%	74.6%	21.0%	20.5%	39.6%	43.6%	41.4%	42.6%
Soins niveau sec.II CFC	11.3%	7.5%	13.9%	15.4%	25.1%	26.7%	14.3%	14.2%
Soins niveau sec.II AFP	8.9%	8.5%	23.6%	23.4%	8.3%	7.2%	16.2%	15.9%
Sans formation	10.5%	9.4%	41.4%	40.7%	27.0%	22.5%	28.0%	27.3%

	Hôpitaux		EMS		ASAD		Total	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Soins niveau tertiaire	68.8%	75.1%	22.4%	23.0%	43.9%	47.5%	43.4%	45.6%
Soins niveau sec.II CFC	10.5%	6.7%	13.2%	15.2%	24.8%	26.5%	13.2%	13.1%
Soins niveau sec.II AFP	9.3%	8.7%	24.6%	22.5%	7.5%	7.3%	16.8%	15.6%
Sans formation	11.4%	9.4%	39.7%	39.3%	23.9%	18.7%	26.6%	25.6%

Taux d'occupation	Hôpitaux		EMS		ASAD		Total	
	Etat 2014	Evolution 2010 à 14	Etat 2014	Evolution 2010 à 14	Etat 2014	Evolution 2010 à 14	Etat 2014	Evolution 2010 à 14
Soins niveau tertiaire	76.8%	0.4%	77.2%	2.4%	55.3%	-3.7%	73.8%	-0.1%
Soins niveau sec.II CFC	68.8%	-2.8%	68.5%	1.9%	50.5%	-2.1%	63.8%	-1.2%
Soins niveau sec.II AFP	78.4%	-2.3%	66.5%	-6.6%	51.8%	3.7%	67.8%	-5.3%
Sans formation	76.2%	-6.7%	66.6%	0.0%	42.3%	-4.8%	65.0%	-2.0%

Sources : Hôpitaux : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Intercantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service cantonal de la santé publique
 EMS = Données mises à disposition par le Service cantonal de la prévoyance sociale
 ASAD = OFS, Statistique de l'aide et des soins à domicile

Structure du personnel de soins et d'accompagnement dans les hôpitaux du canton de Fribourg, 2014

Nombre de personnes	total	femmes	hommes	femmes	hommes
Soins niveau tertiaire	1 454	1 217	237	83.7%	16.3%
Soins niveau secondaire II CFC	146	140	6	95.7%	4.3%
Soins niveau secondaire II AFP	166	137	29	82.5%	17.5%
Sans formation	184	135	49	73.3%	26.7%
Total	1 950	1 632	318	83.7%	16.3%

Par classe d'âge en personnes	<35	35-44	45-54	55+	Total
Soins niveau tertiaire	498	419	342	195	1 454
Soins niveau secondaire II CFC	53	24	44	25	146
Soins niveau secondaire II AFP	64	24	47	31	166
Sans formation	35	42	60	47	184
Total	651	509	493	297	1 950

Par classe d'âge en pourcent	<35	35-44	45-54	55+	Total
Soins niveau tertiaire	34.3%	28.8%	23.5%	13.4%	100.0%
Soins niveau secondaire II CFC	36.4%	16.4%	30.0%	17.1%	100.0%
Soins niveau secondaire II AFP	38.8%	14.4%	28.1%	18.8%	100.0%
Sans formation	19.2%	22.6%	32.9%	25.3%	100.0%
Total	33.6%	26.1%	25.2%	15.1%	108.0%

Nombre d'EPT	total	femmes	hommes	femmes	hommes
Soins niveau tertiaire	1116.9	893.5	223.4	80.0%	20.0%
Soins niveau secondaire II CFC	100.4	93.7	6.7	93.3%	6.7%
Soins niveau secondaire II AFP	130.1	101.6	28.5	78.1%	21.9%
Sans formation	140.2	97.2	43.0	69.3%	30.7%
Total	1487.6	1186.0	301.6	79.8%	20.2%

Taux moyen d'occupation	total	femmes	hommes
Soins niveau tertiaire	76.8%	73.4%	94.3%
Soins niveau secondaire II CFC	68.8%	67.0%	107.1%
Soins niveau secondaire II AFP	78.4%	74.2%	98.1%
Sans formation	76.2%	72.0%	87.6%
Total	76.3%	72.7%	94.9%

Source : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service cantonal de la santé publique

Structure du personnel de soins et d'accompagnement dans les EMS du canton de Fribourg, 2014

Nombre de personnes	total	femmes	hommes	femmes	hommes
Soins niveau tertiaire	586	486	100	82.9%	17.1%
Soins niveau secondaire II CFC	438	411	27	93.8%	6.2%
Soins niveau secondaire II AFP	667	618	49	92.7%	7.3%
Sans formation	1 163	1 102	61	94.8%	5.2%
Total	2 854	2 618	236	91.7%	8.3%

Par classe d'âge en personnes	<35	35-44	45-54	55+	Total
Soins niveau tertiaire	170	122	163	130	586
Soins niveau secondaire II CFC	174	49	137	79	438
Soins niveau secondaire II AFP	107	153	261	146	667
Sans formation	171	242	447	303	1 163
Total	622	566	1 009	657	2 854

Par classe d'âge en pourcent	<35	35-44	45-54	55+	Total
Soins niveau tertiaire	12.5%	9.0%	12.0%	9.6%	43.1%
Soins niveau secondaire II CFC	124.3%	34.8%	97.6%	56.2%	312.9%
Soins niveau secondaire II AFP	66.8%	95.6%	163.2%	91.3%	416.9%
Sans formation	117.1%	165.8%	306.4%	207.3%	796.6%
Total	34.4%	31.3%	55.8%	36.4%	158.0%

Nombre d'EPT	total	femmes	hommes	femmes	hommes
Soins niveau tertiaire	452.3	365.3	87.0	80.8%	19.2%
Soins niveau secondaire II CFC	300.2	277.1	23.1	92.3%	7.7%
Soins niveau secondaire II AFP	443.3	403.1	40.2	90.9%	9.1%
Sans formation	774.2	730.9	43.3	94.4%	5.6%
Total	1970.0	1776.5	193.5	90.2%	9.8%

Taux moyen d'occupation	total	femmes	hommes
Soins niveau tertiaire	77.2%	75.2%	86.9%
Soins niveau secondaire II CFC	68.5%	67.5%	85.0%
Soins niveau secondaire II AFP	66.5%	65.2%	82.5%
Sans formation	66.6%	66.3%	71.5%
Total	69.0%	67.9%	81.9%

Source : Données mises à disposition par le Service cantonal de la prévoyance sociale et approximation par les données OFS, statistique SOMED

Structure du personnel de soins et d'accompagnement dans les ASAD du canton de Fribourg, 2014

Nombre de personnes	total	femmes	hommes	femmes	hommes
Soins niveau tertiaire	340	326	14	95.8%	4.2%
Soins niveau secondaire II CFC	208	207	1	99.5%	0.5%
Soins niveau secondaire II AFP	56	53	3	95.0%	5.0%
Sans formation	175	174	1	99.5%	0.5%
Total	779	760	19	97.6%	2.4%

Par classe d'âge en personnes	<35	35-44	45-54	55+	Total
Soins niveau tertiaire	67	91	108	73	340
Soins niveau secondaire II CFC	85	43	52	28	208
Soins niveau secondaire II AFP	17	11	19	9	56
Sans formation	22	23	67	64	175
Total	190	168	246	175	779

Par classe d'âge en pourcent	<35	35-44	45-54	55+	Total
Soins niveau tertiaire	19.6%	26.9%	31.9%	21.6%	100.0%
Soins niveau secondaire II CFC	40.9%	20.7%	25.1%	13.3%	100.0%
Soins niveau secondaire II AFP	30.0%	20.0%	33.3%	16.7%	100.0%
Sans formation	12.4%	12.9%	38.1%	36.6%	100.0%
Total	13.3%	26.1%	25.2%	15.1%	43.1%

Nombre d'EPT	total
Soins niveau tertiaire	188.0
Soins niveau secondaire II CFC	105.0
Soins niveau secondaire II AFP	29.0
Sans formation	74.0
Total	396.0

Taux moyen d'occupation	total
Soins niveau tertiaire	55.3%
Soins niveau secondaire II CFC	50.5%
Soins niveau secondaire II AFP	51.8%
Sans formation	42.3%
Total	50.8%

Source : OFS, Statistique de l'aide et des soins à domicile

Personnel sages-femmes, médico-techniques, médico-thérapeutique, sauvetage
Evolution dans le canton de Fribourg 2010 à 2014

Nombre de personnes		2010	2011	2012	2013
Hôpitaux	Sages-femmes	87	93	100	96
	Technicien en salle d'opération	21	24	29	27
	Technicien en radiologie médicale	105	110	111	115
	Analyse biomédicale	89	96	101	102
	Soins ambulanciers	18	18	17	14
	Technicien ambulancier	8	9	10	13
	Physiothérapeute	84	86	84	82
	Erothérapeute	27	42	41	31
	Nutrition et diététique	22	24	25	25
	Activation	10	.	.	.
EMS	Personnel thérapeutique diplômé	10	15	19	20
ASAD	Personnel thérapeutique	9	8	7	10
Nombre d'EPT		2010	2011	2012	2013
Hôpitaux	Sages-femmes	60.4	56.8	62.0	64.7
	Technicien en salle d'opération	17.2	14.5	17.3	15.4
	Technicien en radiologie médicale	81.9	75.4	80.2	82.1
	Analyse biomédicale	69.1	66.4	70.0	71.1
	Soins ambulanciers	11.4	4.6	4.5	3.6
	Technicien ambulancier	5.1	2.0	2.3	3.6
	Physiothérapeute	68.6	62.0	59.1	58.7
	Erothérapeute	19.6	23.4	22.5	18.3
	Nutrition et diététique	14.1	13.6	14.6	14.1
	Activation	8.9	.	.	.
EMS	Personnel thérapeutique diplômé	5.2	7.8	9.8	11.1
ASAD	Personnel thérapeutique	3.0	3.0	3.0	4.0

Sources : Hôpitaux : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service cantonal de la santé publique

EMS = Données mises à disposition par le Service cantonal de la prévoyance sociale

ASAD = OFS, Statistique de l'aide et des soins à domicile

Diplômes et certificats professionnels décernés par les écoles du canton de Fribourg et par l'HES-SO

Formation professionnelle initiale AFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aide en soins et accompagnement AFP titres réguliers	0	0	0	0	19	11
Aides soignantes CRS	19	24	0	0	0	0
Formation professionnelle CFC	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ASSC CFC titres réguliers	54	72	85	93	77	94
ASSC CFC titres art. 32 OFFP	28	26	24	24	23	13
ASSC CFC titres validation des acquis	0	0	25	22	27	5
ASSC CFC titres total	82	98	134	139	127	112
ASE CFC généraliste et personnes âgées titres réguliers	7	8	12	10	4	8
ASE CFC généraliste et personnes âgées titres art. 32 OFFP	0	3	1	2	2	1
ASE généraliste et personnes âgées titres validation des acquis	0	0	0	0	2	4
Assistant-e socio-éducatif/ve (ASE), Orientations "généraliste" et "personnes âgées", titres total	7	11	13	12	8	13
Maturités (canton de domicile)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Maturité gymnasiale			853	826	892	855
Maturité professionnelle santé-social	57	76	65	84	71	86
Maturité spécialisée santé			90	90	108	126
Formation Niveau HES (HEdS Fribourg)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BSc en soins infirmiers total	52	61	73	69	89	93
- dont francophones	36	46	56	55	82	78
- dont germanophones	14	10	12	7	0	10
- dont bilingues	2	5	5	7	7	5
Formation Niveau HES (HES-SO au total)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BSc en soins infirmiers	412	434	456	478	556	574
BSc Sage-femme	38	39	48	43	49	54
BSc en Physiothérapie	85	87	76	86	93	89
BSc en Ergothérapie	39	34	35	29	38	47
BSc en Nutrition et diététique	16	24	19	23	27	22
BSc Technique en radiologie médicale	39	44	44	46	70	51

Sources BSc en soins infirmiers : données mises à disposition par la HEdS-FR

Titres niveau secondaire II : données mises à disposition par le Service de la formation professionnelle

Débuts de formation / d'études dans les institutions du canton de Fribourg et à l'HES-SO

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Formation professionnelle initiale AFP						
<i>Aide en soins et accompagnement AFP francophones</i>	0	0	15	16	23	26
<i>Aide en soins et accompagnement AFP germanophones</i>	0	0	3	2	2	2
Aide en soins et accompagnement AFP total	0	0	18	18	25	28
Aides soignantes CRS	23	0	0	0	0	0
Formation professionnelle CFC						
<i>ASSC CFC duale 3 ans francophones</i>	65	53	61	60	66	57
<i>ASSC CFC duale 2 ans francophones</i>	10	18	18	20	14	17
<i>ASSC CFC duale 3 ans germanophones</i>	13	18	16	14	12	16
<i>ASSC CFC duale 2 ans germanophones</i>	3	4	5	17	7	8
ASSC CFC total	91	93	100	111	99	98
<i>ASE CFC généraliste et personnes âgés francophone 3 ans</i>	12	4	7	8	10	13
<i>ASE CFC généraliste et personnes âgés francophone 2 ans</i>	2	1	1	2	0	3
<i>ASE CFC généraliste et personnes âgés germanoph. 3 ans</i>	3	1	1	0	0	0
<i>ASE CFC généraliste et personnes âgés germanoph. 2 ans</i>	0	0	0	0	0	0
ASE CFC généraliste et personnes âgés total	17	6	9	10	10	16
Formation Niveau HES (HEdS Fribourg)						
BSc en soins infirmiers total	79	94	114	124	115	147
<i>- dont francophones</i>	63	86	95	95	96	117
<i>- dont germanophones</i>	9	0	8	21	15	13
<i>- dont bilingues</i>	7	8	11	8	4	17
<i>Étudiant-e-s admis avec ASSC CFC (plus maturité professionnelle ou dossier)</i>	17	20	24	9	25	25
Formation Niveau HES (HES-SO au total)						
BSc en soins infirmiers	533	625	759	714	720	789
BSc Sages-femmes	32	49	42	44	36	42
BSc en Physiothérapie	83	104	100	87	94	110
BSc en Ergothérapie	31	37	47	48	49	45
BSc en Nutrition et diététique	22	28	30	29	32	33
BSc Technicien en radiologie médicale	55	76	98	102	71	101

Sources BSc en soins infirmiers : données mises à disposition par la HEdS-FR

Titres niveau secondaire II : données mises à disposition par le Service de la formation professionnelle

Nombre de semaines de périodes formation pratique Bachelor F et D et stages MS-MC, pour les soins infirmiers, dans les institutions du canton de Fribourg

Bachelor	Nombre de semaines			
	Hôpitaux	EMS	ASAD	Total
2011	1'286	326	322	1'934
2012	1'638	324	274	2'236
2013	1'662	406	424	2'492
2014	1'900	448	478	2'826
2015	1'992	514	456	2'962
2016	1'912	658	360	2'930

MS/MC	Nombre de semaines			
	Hôpitaux	EMS	ASAD	Total
2011	395	432	18	845
2012	384	424	88	896
2013	432	512	72	1'016
2014	400	456	96	952
2015	448	584	112	1'144
2016	432	560	64	1'056

Source : données mises à disposition par la HEdS-FR

Formation professionnelle initiale, semaines de formation pratique (extrapolation)									
			Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hôpitaux	ASA AFP	2 ans	0	0	0	0	0	72	72
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	0	0	0	0	0	0	0
		3 ans	0	0	0	0	0	0	0
	ASSC	2 ans	108	189	243	243	189	135	135
		3 ans	806	1085	1178	1302	1457	1364	1364
Total semaines form. prat. par an			914	1274	1421	1545	1718	1571	1571
			Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMS	ASA AFP	2 ans	0	0	504	1080	1332	1692	1692
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	27	54	54	81	54	54	54
		3 ans	744	620	620	496	713	961	961
	ASSC	2 ans	108	324	486	459	405	351	351
		3 ans	1116	1333	1612	1984	2356	2604	2604
Total semaines form. prat. par an			1995	2331	3276	4100	4860	5662	5662
			Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ASAD	ASA AFP	2 ans	0	0	0	0	0	0	0
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	0	0	0	0	0	0	0
		3 ans	0	0	0	0	0	0	0
	ASSC	2 ans	108	135	108	81	81	135	135
		3 ans	62	31	31	31	124	186	186
Total semaines form. prat. par an			170	166	139	112	205	321	321
			Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autres	ASA AFP	2 ans	0	0	36	0	0	0	0
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	0	0	0	0	0	0	0
		3 ans	62	62	93	62	0	31	31
	ASSC	2 ans	0	27	27	0	0	0	0
		3 ans	124	155	155	124	124	93	93
Total semaines form. prat. par an			186	244	311	186	124	124	124
			Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des Institutions	ASA AFP	2 ans	0	0	540	1080	1404	1764	1764
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	27	54	54	81	54	54	54
		3 ans	806	682	713	558	713	992	992
	ASSC	2 ans	324	675	864	783	675	621	621
		3 ans	2108	2604	2976	3441	4061	4247	4247
Total semaines form. prat. par an			3265	4015	5147	5943	6907	7678	7678

Nombre de semaines de stage de formation pratique en système école-stage de 2010 à 2015								
			Année	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Hôpitaux	ASSC avec matu. prof.	1 ^{ère} année		28.0	28.0	21.4	15.0	14.8
		2 ^{ème} année		53.9	53.9	65.7	39.0	50.1
		3 ^{ème} année		91.8	91.8	63.0	133.0	148.4
	ASSC sans matu. prof.	1 ^{ère} année		37.2	37.2	44.0	29.0	18.9
		2 ^{ème} année		116.4	116.4	63.0	47.5	20.1
		3 ^{ème} année		259.2	259.2	339.6	86.1	200.2
	Total semaines par an				586.5	586.5	596.7	349.6
			Année	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
EMS	ASSC avec matu. prof.	1 ^{ère} année		73.5	73.5	96.3	67.5	303.4
		2 ^{ème} année		61.6	61.6	116.8	10.4	66.8
		3 ^{ème} année		125.4	125.4	63.0	28.0	48.8
	ASSC sans matu. prof.	1 ^{ère} année		139.5	139.5	193.6	57.9	28.4
		2 ^{ème} année		291.0	291.0	108.0	24.7	70.4
		3 ^{ème} année		691.2	691.2	254.7	114.8	114.4
	Total semaines par an				1382.2	1382.2	832.4	303.3
			Année	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
ASAD	ASSC avec matu. prof.	1 ^{ère} année		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		2 ^{ème} année		0.0	0.0	0.0	6.6	0.0
		3 ^{ème} année		104.5	104.5	42.0	7.0	21.2
	ASSC sans matu. prof.	1 ^{ère} année		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		2 ^{ème} année		0.0	0.0	0.0	9.5	0.0
		3 ^{ème} année		57.6	57.6	28.3	57.4	85.8
	Total semaines par an				162.1	162.1	70.3	80.5
Source: données mises à disposition par l'ESSG								

Annexe 11

Etude sur les besoins en personnel soignant et d'accompagnement dans le canton de Fribourg : tableau des mesures

Remarque préliminaire : Les planifications hospitalières et de soins de longue durée du canton définissent les besoins de la population en prestations de soins et accompagnement. Les mesures proposées dans ce tableau visent à assurer la réponse à la demande en personnel nécessaire pour couvrir ces besoins. Le tableau ne comprend par contre aucune mesure qui visant à influencer les besoins de la population en prestations de soins et d'accompagnement (d'autres planifications ne font pas l'objet de ce rapport).

Priorité 1 : Mesure efficace et importante, à réaliser

Priorité 2 : Mesure efficace, à réaliser si possible

Priorité 3 : Mesure sans importance, renoncer à la réalisation

Champs d'action	Action à faire	Type / genre	Responsable	Priorité
A Augmentation du nombre de nouveaux formés				
A 1 Recrutement				
A 1.1 Formation pour jeunes	Cf. point A.3.2	Cf. point A.3.2	Cf. point A.3.2	
A 1.2 Retour à la vie professionnelle	Développement et introduction des cours de rafraîchissement professionnel subventionnés.	Nouvelle mesure	Concept par HEdS-FR en collaboration avec l'OrTra, sur mandat de la DSAS ; Financement par la DEE, dans le cadre du budget de la HEdS-FR. Pour les institutions des soins de longue durée : Prise en charge des coûts des cours par la Confédération prévue entre 2018 et 2022. (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	1
A 1.3 Reconversion professionnelle	Introduire une offre VAE ASSC pour germanophones (VAE ASSC pour francophones à Fribourg existe)	Nouvelle mesure (VAE ASSC pour francophones existe)	Adaptation du concept par le SOPFA, le SFP et l'OrTra, financement par la DEE	3
A 1.4 Formation ASSC en emploi pour adultes avec expérience de travail dans le domaine	Adaptation de l'actuelle formation raccourcie ASSC pour adultes aux nouvelles bases légales (ordonnance ASSC 2017) et adaptation de l'offre à des groupes cibles définis.	Actualiser l'offre existante.	Concept par ESSG, financement comme pour l'offre actuelle par la DEE, dans le cadre du budget de l'ESSG.	Existe (1)
Champs d'action	Action à faire	Type / genre	Responsable	Priorité

A 1.5.1 Formation ASSC pour adultes	Réintroduction d'une compensation partielle des pertes financières dans le cadre de la formation ASSC pour adultes sur la base d'une convention de formation entre l'employeur et l'employé/e. Subventionnement des coûts supplémentaires supportés par les employeurs (prise en charge partielle du salaire pendant la formation).	Réintroduction d'une mesure ayant existé pour les ASSC de 2007 à 2011.	DSAS : Subventionnement des coûts supplémentaires des employeurs (prise en charge partielle du salaire pendant la formation)	1
A 1.5.2 Formation ASA pour adultes	Réintroduction d'une compensation partielle des pertes financières dans le cadre de la formation ASA pour adultes sur la base d'une convention de formation entre l'employeur et l'employé/e. Subventionnement des coûts supplémentaires supportés par les employeurs (prise en charge partielle du salaire pendant la formation).	Réintroduction d'une mesure ayant existé pour les ASA de 2012 à 2014.	DSAS : Subventionnement des coûts supplémentaires des employeurs (prise en charge partielle du salaire pendant la formation)	1
A 1.6 Formation en emploi BSc en soins	Etudier l'utilité de l'octroi d'une compensation partielle des pertes financières dans le cadre de la formation BSc en soins en emploi (convention de formation). Etudier l'utilité d'un subventionnement des coûts supplémentaires des employeurs (prise en charge partielle du salaire pendant la formation) par la DSAS.	Nouvelle mesure	DSAS	2

Champs d'action	Action à faire	Type / genre	Responsable	Priorité
-----------------	----------------	--------------	-------------	----------

A 2 Augmentation du potentiel de formation des entreprises					
A 2.1	Exploiter le potentiel de formation par type d'institution	Réalisation d'une étude permettant de déterminer le potentiel de formation de chaque type d'institution (hôpitaux, EMS, ASAD) et définition d'un « benchmark » ou d'une « norme » fribourgeoise par type d'institution.	Nouvelle mesure	DSAS	1
A 2.2.1	Financement des prestations de formation	Hôpitaux et cliniques : Application de la norme résultante pour les hôpitaux et cliniques dans le cadre du mandat de prestations de la DSAS avec ces derniers.	Mesure partiellement existante (les prestations de formation demandées aux hôpitaux/cliniques font partie du mandat de prestations, mais les normes ne respectent pas le potentiel de formation)	DSAS Le financement des prestations de formation est pris en compte dans les tarifs (baserate) selon la LaMal.	Existe (1)
A 2.2.2	Financement des prestations de formation	EMS et ASAD : Octroi des ressources supplémentaires explicitement pour la formation (dans le cadre des dotations accordées) pour les institutions avec prestations de formation selon les normes définies par type d'institution.	Nouvelle mesure	DSAS et/ou communes	1
A 2.3	Création des réseaux d'entreprises formatrices	Elargir l'activité de l'organisation fribap aux formations ASSC et ASA (<i>actuellement, l'activité se limite à la formation ASE généraliste</i>)	Elargir les activités fribap	Fribap, dans le cadre d'un mandat de la DEE	3
A 2.4	Facilitation des échanges de stage	Groupe de travail mis en place par l'OrTra avec le but de créer un outil qui permet de gérer facilement les échanges de stage, mise en œuvre de l'outil.	Nouvelle mesure	OrTra, dans le cadre d'un mandat de la DSAS	3

Champs d'action	Action à faire	Type / genre	Responsable	Priorité
-----------------	----------------	--------------	-------------	----------

A 2.5	Soutien des entreprises dans leurs tâches de formation (planification de la formation ; best-practice etc.)	Élargir et institutionnaliser l'offre de l'OrTra qui actuellement n'est que ponctuel par manque de ressources et de mandat	Nouvelle mesure à développer par l'OrTra	OrTra dans le cadre d'un mandat de la DSAS	2
A 2.6	Optimisation de la formation des formateurs et formatrices en entreprise (FEE) au niveau sec. II	Améliorer, élargir et institutionnaliser l'offre de formation complémentaire et spécialisée pour les FEE organisée et dispensée par l'OrTra. Contribution par la DSAS (A noter : la formation de praticien formateur au niveau HES est financée par la HES-SO)	Offre existante, améliorer la connaissance de cette offre, développer et institutionnaliser cette offre	Conceptualisation et réalisation des cours : OrTra, sur la base d'un mandat explicite de la DSAS. Maintien de la participation financière des entreprises aux coûts des cours.	1
A 2.7.1	Amélioration de la collaboration entre les 3 lieux de formation	Sec. II : Introduction de OdaOrg, rencontres spécifiques, commissions permanentes, commissions pédagogiques	Mesures en cours de mise en œuvre par l'OrTra	OrTra	3
A 2.7.2	Amélioration de la collaboration entre les 3 lieux de formation	HES : Mise en œuvre de l'interprofessionnalité dans les formations ASSC et BSc en soins, adapter les plans d'études pour l'éducation interprofessionnelle	Nouvelle mesure	ESSG et HEdS-FR	3
A 2.8	Meilleure répartition de la charge de formation sur l'ensemble de l'année	Examiner la faisabilité d'une meilleure répartition des stages BSc en soins (périodes de vacances, week-end, nuit)	Nouvelle mesure	HEdS-FR, dans le cadre de son budget.	1
A 2.9	Débuts de la formation francophone à la HEdS-FR en deux volets annuels	Examiner la faisabilité de début de la formation francophone à la HEdS-FR en deux volets annuels pour mieux répartir l'entrée sur le marché de travail des professionnels formés	Nouvelle mesure	HEdS-FR en collaboration avec la HES-SO	1

Champs d'action	Action à faire	Type / genre	Responsable	Priorité
-----------------	----------------	--------------	-------------	----------

A 3 Communication					
A 3.1 Communication envers les entreprises					
A 3.1.1	Intérêt pour l'entreprise de s'investir dans la formation	OrTra : Convaincre les entreprises de leur responsabilité de formation, présentation de nouvelles voies de formation	Un réseau de communication existe	OrTra, associations, organes de l'Etat	3
A 3.2 Communication envers des potentiels futurs professionnels					
A 3.2.1	Amélioration et professionnalisation du marketing professionnel au niveau secondaire II / information des adultes	Information des élèves du cycle d'orientation et de leurs parents, soirées d'information spécifiques, actions de promotion et de marketing professionnel, participation au Forum des métiers START, information sur les entreprises formatrices et sur les places d'apprentissage. Information des adultes intéressée par une reconversion professionnelle ou par un retour à la vie professionnelle.	Mesure existante (OrTra), à développer, élargir et professionnaliser impérativement.	OrTra dans le cadre d'un mandat de la DSAS. Soutien par la campagne prévue de la Confédération en vue d'améliorer l'image des soins de longue durée. (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	1
A 3.2.2	Amélioration et professionnalisation du marketing professionnel au niveau tertiaire	Soirées d'information pour BSc en soins, présence à START et à d'autres salons des métiers, rencontre des étudiant-e-s ECG.	Mesure existante	HEdS-FR, mesure intégrée dans le mandat de la DEE Soutien par la campagne prévue de la Confédération en vue d'améliorer l'image des soins de longue durée. (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	Existe (1)
A 3.2.3	Orientation professionnelle	Amélioration de l'information des conseillers en orientation professionnelle	A développer	OrTra en collaboration avec la DICS	1

Champs d'action	Action à faire	Type / genre	Responsable	Priorité	
B Optimisation du recours au personnel en place					
B 1	Optimisation des processus de travail et du partage du travail entre services de soins et autres services	Développement continu	A continuer	Entreprises/associations	1
B 2	Pilotage de l'efficacité des soins	Etudier la faisabilité du développement et de l'introduction d'un outil visant le pilotage et l'efficacité des soins et permettant d'adapter l'offre aux besoins.	Nouvelle mesure	DSAS, évtl. en collaboration avec la CLASS.	1
B 3	Reconnaissance des compétences acquises	Positionnement de l'assistant/e spécialisé/e en soins de longue durée et accompagnement (brevet fédéral) au niveau tertiaire (renforcement du quota du personnel tertiaire)	Adaptation des normes cantonales concernant la composition du plan de postes dans les EMS	DSAS	1
B 4	Optimisation des processus et du partage de travail dans le réseau de l'approvisionnement en soins (« Versorgungsnetz »)	Développement continu	A continuer	Planification et pilotage par la DSAS, développement continu par les Entreprises et les associations.	2
C Maintien du personnel					
C 1	Répartition des rôles, des tâches et des responsabilités selon les compétences des types de personnel	Développement continu	A continuer	Entreprises et/ou associations. Pour les institutions de soins de longue durée : Subventionnement par la Confédération prévu pour institutions qui améliorent leurs conditions de travail (2019 – 2022). (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	1

Champs d'action	Action à faire	Type / genre	Responsable	Priorité	
C 2	Développement des politiques ressources humaines par les entreprises	Culture de reconnaissance et de valorisation du travail des collaborateurs par les institutions ; offres de développement personnel	Développement continu	Entreprises, DSAS (en tant qu'employeur). Pour les institutions de soins de longue durée : Subventionnement par la Confédération prévu pour institutions qui améliorent leurs conditions de travail (2019 – 2022). (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	2
C 3.1	Développer des structures pour améliorer la conciliation entre vie professionnelle et famille/vie privée	Garde enfants avec horaires adaptés aux heures de travail	Discussions politiques en cours	Entreprises et DSAS (en tant qu'employeur du personnel HFR et RFSM), communes Pour les institutions de soins de longue durée : Subventionnement par la Confédération prévu pour institutions qui améliorent leurs conditions de travail (2019 – 2022). (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	1
C 3.2	Développer des structures pour améliorer la conciliation entre vie professionnelle et famille/vie privée	Adéquation des plages horaires, mesures égalité hommes-femmes et autres mesures	Développement continu	Entreprises et DSAS (en tant qu'employeur du personnel HFR et RFSM). Pour les institutions de soins de longue durée : Subventionnement par la Confédération prévu pour institutions qui améliorent leurs conditions de travail (2019 – 2022). (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	1

C 4	Adéquation de la charge de travail aux tâches à effectuer	Trouver des solutions pour éviter les heures supplémentaires et/ou les surcharges de travail (attractivité de la profession).	Développement continu	Entreprises, associations. Pour les institutions de soins de longue durée : Subventionnement par la Confédération prévu pour institutions qui améliorent leurs conditions de travail (2019 – 2022). (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	1
C 5	Développer des structures de soutien au personnel pour prévenir l'épuisement et la surcharge psychique.	Renforcement des structures	Développement continu	Entreprises, associations. Pour les institutions de soins de longue durée : Subventionnement par la Confédération prévu pour institutions qui améliorent leurs conditions de travail (2019 – 2022). (cf. Mesures décidées par le CF dans le cadre de la stratégie « Santé 2020 »).	1

Champs d'action	Action à faire	Type / genre	Responsable	Priorité	
D Monitoring					
D 1	Mise en place d'un monitoring du développement des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement et des activités de formation	Développement et introduction d'un système de monitoring continu par la DSAS (voir aussi chapitre 7 du rapport).	Nouvelle mesure	DSAS	1



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Julia Senti / Antoinette de Weck

2020-GC-17

Pour plus d'égalité et de flexibilité dans l'obtention d'une place dans une structure d'accueil extra-familial

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 6 février 2020, les députées Julia Senti et Antoinette de Weck relèvent que la répartition des places de crèches et la couverture des besoins sont disparates sur le territoire cantonal. Elles constatent également que le cadre légal actuel met en difficulté les parents qui souhaiteraient placer leurs enfants ailleurs qu'au lieu de leur domicile.

Les postulantes demandent que le Conseil d'Etat fournisse un rapport examinant d'autres voies de subventionnement des structures d'accueil extra-familial, en vue d'assurer plus d'équité et de flexibilité. Ce rapport devrait prendre en compte les résultats du désenchevêtrement des tâches canton-communes (DETTEC) et répondre aux questions suivantes :

- > Quel rôle jouera le canton s'il ne participe plus financièrement ?
- > Quelles modifications devront être apportées à la loi actuelle ?
- > Comment évaluer les besoins sur l'ensemble du territoire ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les questions soulevées dans le postulat sont pertinentes et méritent d'être analysées. Neuf ans après l'entrée en vigueur de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), le rapport demandé serait une occasion de faire un état des lieux des buts et des résultats atteints.

Les statistiques confirment la disparité relevée par les postulantes, et notamment la plus grande concentration de places en crèches dans les centres. Cette observation ne représente pas une spécificité fribourgeoise mais concerne la Suisse entière. Dans son communiqué de presse du 25 mai 2020 sur l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en 2018, l'Office fédéral de la statistique relève que les régions urbaines et les régions rurales font appel dans la même mesure à un accueil extrafamilial (66 %). Néanmoins, la recours à une garde institutionnelle, par exemple une crèche, est plus élevé dans les régions urbaines (40 % dont 22 % comme unique mode de garde) que dans les régions rurales (29 % dont 16 % comme unique mode de garde). Les ménages des régions rurales privilégient la garde non institutionnelle, notamment par des parents de jour ou les grands-parents.

Au niveau cantonal, la couverture en matière d'accueil extrafamilial doit être analysée de manière globale, en tenant compte de toutes les offres d'accueil de jour permettant la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Tant les crèches que les assistantes et assistants parentaux doivent faire partie de cette évaluation. La relation entre ces deux modes de prise en charge a d'ailleurs fait l'objet de controverses, en particulier dans un district. Un rapport sur postulat permettrait de faire un point de la situation.

Le Conseil d'Etat est conscient de la mobilité de la population fribourgeoise. En 2018, environ 43 500 personnes domiciliées à Fribourg allaient travailler dans un autre canton et de ce fait en dehors du champ d'application de la législation fribourgeoise. Les pendulaires représentent environ 25 % de la population active.

La possibilité de placer les enfants à proximité du lieu de travail abordée par les députées avait déjà fait l'objet de discussions lors de l'élaboration de la LStE. La solution retenue repose essentiellement sur l'autonomie communale. La commune est libre de subventionner des structures d'accueil en dehors de son territoire sur un mode individuel, notamment sur demande des parents. Le principe de la LStE reste néanmoins de garantir un nombre suffisant de place d'accueil extrafamilial sur le lieu de vie de la famille.

Les députées souhaitent étendre l'offre pour permettre plus de flexibilité. Cette réflexion nécessite de faire la différence entre le subventionnement du fonctionnement et les programmes d'incitation. Le subventionnement du fonctionnement ordinaire se fonde sur des subventions au sens des articles 9, 10 et 11 LStE. Le soutien à l'incitation est réalisé par des fonds cantonaux tels qu'ils figurent aux articles 17 et 18 LStE, ou tels que réintroduit dans le cadre de la réforme fiscale, suite à la motion Burgener / Roubaty (M2014-GC-101). Une extension de l'offre passe par des programmes d'incitation et non pas par des programmes de subventions du fonctionnement, peu importe qu'ils soient à l'objet ou au sujet comme les bons de garde.

L'éventualité des bons de garde a d'ailleurs été examinée et abandonnée dans le cadre de l'élaboration de la LStE. Le message précise que ce modèle « ne répond pas aux nécessités du terrain fribourgeois [,] priverait l'Etat de ses moyens de pilotage et compliquerait la mise en œuvre par la multiplication des interlocuteurs ». Ce point de vue a récemment été confirmé lors de la réponse à la motion Senti / Schwander 2019-GC-46. Le Conseil d'Etat a alors exprimé la crainte que la concurrence accrue conséquente aux bons de garde n'entraîne d'un côté une diminution de la qualité et de l'autre une limitation de la mixité sociale, sans pour autant augmenter la liberté de choix des parents. Ce système enlèverait également un outil de planification précieux aux communes. Plutôt que de changer le mode de subventionnement, le Conseil d'Etat a préconisé de développer les accords et les structures intercommunales ou régionales, comme c'est le cas par exemple dans le district de la Glâne.

Au cours de l'automne 2020, le Conseil d'Etat sera saisi d'un projet de désenchevêtrement des tâches (DETTEC). Les décisions prises dans ce cadre seront déterminantes par rapport à l'autonomie communale, notamment en ce qui concerne l'accueil extrafamilial. Ainsi, des ajustements pratiques et législatifs devront être envisagés en fonction des options prises. Les paramètres déterminants seront ainsi connus durant l'élaboration du rapport sur postulat. En revanche, à ce stade, il est prématuré d'anticiper les options à prendre.

Le postulat soulève enfin trois questions concrètes :

- > Quel rôle jouera le canton s'il ne participe plus financièrement ?
- > Quelles modifications devront être apportées à la loi actuelle ?
- > Comment évaluer les besoins sur l'ensemble du territoire ?

Si les deux dernières seront fortement influencées par les choix découlant du DETTEC et que les propositions seront développées dans ce cadre-là, le Conseil d'Etat affirme d'ores et déjà pour la première que le canton continuera à assumer sa responsabilité dans la surveillance qualitative des structures. Le rapport sur postulat pourra développer la nature de cette surveillance.

Partant, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre en considération le présent postulat.

12 octobre 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Julia Senti / Antoinette de Weck

2020-GC-17

Für mehr Gleichberechtigung und Flexibilität bei der Vergabe von familienergänzenden Betreuungsplätzen

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 6. Februar 2020 eingereichten und begründeten Postulat weisen die Grossrätinnen Julia Senti und Antoinette de Weck darauf hin, dass die Verteilung der Krippenplätze und die Bedarfsdeckung im Kanton sehr ungleich sind. Sie stellen ausserdem fest, dass der aktuelle Gesetzesrahmen den Eltern, die ihr Kind nicht an ihrem Wohnort in die Betreuung geben möchten, Schwierigkeiten bereitet.

Die Postulantinnen fordern vom Staatsrat einen Bericht, in dem andere Wege zur Subventionierung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen geprüft werden, um mehr Gerechtigkeit und Flexibilität zu garantieren. Der Bericht sollte die Ergebnisse des Projekts zur Entflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) berücksichtigen und Antworten auf die folgenden Fragen liefern:

- > Welche Rolle wird der Kanton spielen, wenn er sich finanziell nicht mehr beteiligt?
- > Welche Änderungen müssen am aktuellen Gesetz vorgenommen werden?
- > Wie können die Bedürfnisse auf dem gesamten Kantonsgebiet beurteilt werden?

II. Antwort des Staatsrats

Die Fragen, die im Postulat aufgeworfen werden, sind stichhaltig und eine Analyse wert. Neun Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) böte der verlangte Bericht Gelegenheit, eine Bestandsaufnahme der Ziele und Ergebnisse vorzunehmen.

Die Statistiken bestätigen die Ungleichheit, welche die Postulantinnen ansprechen, und insbesondere die grosse Dichte an Krippenplätzen in den Zentren. Diese Beobachtung ist keine Besonderheit Freiburgs, sondern betrifft die ganze Schweiz. In seiner Medienmitteilung vom 25. Mai 2020 zur Familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Jahr 2018 schreibt das Bundesamt für Statistik, dass die familienergänzende Betreuung in den städtischen und den ländlichen Gebieten gleichermassen in Anspruch genommen wird (66 %). Hingegen werden in den städtischen Gebieten mehr Kinder in die institutionelle Betreuung (z. B. Krippe) gegeben (40 %, davon 22 % als einzige Betreuungsform) als auf dem Land (29 %, davon 16 % als einzige Betreuungsform). Die Haushalte in den ländlichen Gebieten bevorzugen die nicht-institutionelle Betreuung, insbesondere durch Tagesfamilien oder die Grosseltern.

Auf kantonaler Ebene muss die Abdeckung im Bereich der familienergänzenden Betreuung umfassend analysiert werden, unter Berücksichtigung aller Tagesbetreuungsangebote, welche die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben ermöglichen. Sowohl Krippen als auch Tagesfamilien müssen Teil dieser Analyse sein. Das Verhältnis zwischen diesen zwei Betreuungsformen wurde im Übrigen kontrovers diskutiert, vor allem in einem der Bezirke. Ein Bericht zum Postulat würde eine Standortbestimmung erlauben.

Der Staatsrat ist sich der Mobilität der Freiburger Bevölkerung bewusst. 2018 arbeiteten rund 43 500 im Kanton Freiburg wohnhafte Personen in einem anderen Kanton und somit ausserhalb des Anwendungsbereichs der Freiburger Gesetzgebung. Die Pendlerinnen und Pendler machen knapp 25 % der Erwerbsbevölkerung aus.

Die von den Grossrätinnen angesprochene Möglichkeit einer Fremdbetreuung in der Nähe des Arbeitsorts wurde schon bei der Ausarbeitung des FBG diskutiert. Die gewählte Lösung ist hauptsächlich auf die Gemeindeautonomie zurückzuführen. Der Gemeinde steht es frei, Betreuungseinrichtungen ausserhalb ihres Gebiets individuell zu subventionieren, namentlich auf Antrag der Eltern. Dies ändert jedoch nichts am Grundsatz des FBG: Gewährleistung einer genügend grossen Anzahl familienergänzender Betreuungsplätze am Lebensort der Familie.

Die Grossrätinnen wünschen sich einen Ausbau des Angebots im Hinblick auf mehr Flexibilität. Diese Überlegung erfordert eine Unterscheidung zwischen den Subventionen für den Betriebs und den Impulsprogrammen. Die Subventionierung des ordentlichen Betriebs beruht auf Artikel 9, 10 und 11 FBG. Die Unterstützung zur Förderung erfolgte über kantonale Fonds, aufgeführt in Artikel 17 und 18 FBG und wurde im Rahmen der Steuerreform infolge der Motion Burgener / Roubaty (M2014-GC-101) erneuert. Ein Angebotsausbau geschieht über Impulsprogrammen und nicht über Programme zur Subventionierung des Betriebs, egal, ob diese objekt- oder subjektbezogen sind, wie z. B. Betreuungsgutschriften.

Die Einführung von Betreuungsgutschriften wurde übrigens im Rahmen der Ausarbeitung des FBG geprüft und wieder verworfen. Die Botschaft präzisiert, dass dieses Modell nicht dem Freiburger Bedarf entspricht, dem Staat seine Steuerungsmittel entziehen würde und die Umsetzung aufgrund der vielen Ansprechpersonen erschwert wäre. Diese Meinung wurde jüngst in der Antwort auf die Motion Senti / Schwander 2019-GC-46 bestätigt. Darin drückte der Staatsrat seine Befürchtung aus, dass die verstärkte Konsequenz infolge Einführung der Betreuungsgutschriften zum einen zu einer Verschlechterung der Qualität und zum anderen zu einer Einschränkung der sozialen Durchmischung führt, ohne jedoch die Wahlfreiheit der Eltern zu vergrössern. Mit diesem System würden die Gemeinden ausserdem ein wichtiges Instrument für die Planung verlieren. Statt einer Änderung der Subventionierungsart empfahl der Staatsrat einen Ausbau der gemeindeübergreifenden oder regionalen Vereinbarungen und Einrichtungen, wie dies z. B. im Glanebezirk der Fall ist.

Im Laufe des Herbsts 2020 wird sich der Staatsrat mit einem Entwurf zur Entflechtung der Aufgaben befassen (DETTEC). Die in diesem Rahmen getroffenen Entscheide werden für die Gemeindeautonomie massgebend sein, namentlich für die familienergänzende Betreuung. Folglich sind je nach gewählter Option praktische und gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. Die entscheidenden Parameter werden somit erst während der Erstellung des Berichts zum Postulat vorliegen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es noch zu früh, vorwegzunehmen, welche Optionen zu wählen sind.

Schliesslich werden im Postulat drei konkrete Fragen gestellt:

- > Welche Rolle wird der Kanton spielen, wenn er sich finanziell nicht mehr beteiligt?
- > Welche Änderungen müssen am aktuellen Gesetz vorgenommen werden?
- > Wie können die Bedürfnisse auf dem gesamten Kantonsgebiet beurteilt werden?

Die Antworten auf die zweite und die dritte Frage hängen stark von den Entscheiden ab, die im Rahmen des DETTEC getroffen werden, und auch die Vorschläge werden in diesem Rahmen ausgearbeitet; für die erste Frage kann der Staatsrat hingegen jetzt schon bestätigen, dass der Kanton auch in Zukunft Verantwortung für die qualitative Aufsicht über die Einrichtungen übernehmen wird. Wie diese Aufsicht genau aussehen soll, kann im Bericht zum Postulat ausgeführt werden.

Abschliessend schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das Postulat erheblich zu erklären.

12. Oktober 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Pythoud-Gaillard Chantal / Fagherazzi Martine /
Repond Nicolas / Berset Solange / Besson Gumy Muriel /
Emonet Gaétan / Jelk Guy-Noël / Kubski Grégoire /
Wassmer Andréa / Hänni-Fischer Bernadette

2020-GC-102

Eponger le déficit du HFR et lui assurer un financement solide à futur

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 9 juin 2020, les député-e-s signataires relèvent non seulement les coûts induits par la crise COVID-19 au sein de l'HFR mais également le déficit supplémentaire généré par le renoncement à plusieurs prestations durant cette crise. Ils demandent au Conseil d'Etat d'assurer une base financière solide à l'HFR, tout en posant des conditions de gestion exemplaire, afin d'assurer la stabilité de l'institution. Dans ce but, ils estiment nécessaire d'adapter à la hausse le financement des « prestations d'intérêt général » et autres prestations.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Au préalable, le Conseil d'Etat relève l'engagement exemplaire de l'hôpital fribourgeois (HFR) dans le cadre de la crise COVID-19. Il reconnaît l'importance des moyens mis en œuvre lors de la première vague d'infections. Il est par ailleurs conscient que d'autres mesures sont actuellement nécessaires afin d'assurer la prise en charge des patients dans le cadre de la deuxième vague COVID-19.

Concernant la demande d'assurer dans le futur une base financière solide à l'HFR, tout en posant des conditions de gestion exemplaire, afin d'assurer la stabilité de l'institution, le Conseil d'Etat rappelle qu'il s'est préoccupé très tôt de cette problématique. Ainsi, il a transmis au Grand Conseil en novembre 2019 le rapport 2019-DSAS-70 qui fait état de la situation financière de l'HFR, des lacunes et des causes de sa dégradation ainsi que des mesures prises ou à prendre afin d'assainir les finances de cet établissement. Ce rapport met en évidence le fait que l'HFR a mis en place un certain nombre de mesures d'efficience et d'organisation qui ont permis une amélioration de la situation financière dès 2018. Le Conseil d'Etat soutient cette stratégie, en étant convaincu que les démarches entreprises permettront à l'HFR de se positionner comme un hôpital fort dans le paysage hospitalier suisse. Par ailleurs, l'Etat et l'HFR ont validé un concept qui cadre et précise les prestations d'intérêt général (PIG) et autres prestations (AP). Ce concept a pour but de définir clairement ces prestations, la méthode de calcul sur laquelle elles reposent ainsi que leur financement par l'Etat. Ces mesures répondent aux préoccupations des mandants concernant la consolidation de la base financière de l'HFR. Par ailleurs, des discussions sont en cours quant au versement d'une éventuelle aide financière de l'Etat afin d'éponger une partie des déficits cumulés de l'HFR. Cette aide sera notamment déterminée selon les mesures mises en place par l'HFR.

Une provision de 30 millions a d'ailleurs été constituée à cette fin dans les comptes de l'Etat. Finalement, le Conseil d'Etat souligne que le nouveau plan opérationnel 2020-2024 de l'HFR présenté en septembre 2020 par son Conseil d'administration prévoit que l'institution atteigne un équilibre financier d'ici à 2024.

Pour revenir spécifiquement à la question de l'impact financier de la crise COVID-19, la 1^{ère} vague de cette crise a eu des effets financiers importants pour les hôpitaux. En parallèle, la décision du Conseil fédéral au printemps 2020 d'interdire les prestations non urgentes durant 6 semaines a induit un manque de recettes. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat considère qu'une aide financière de l'Etat à l'HFR est justifiée et nécessaire afin d'éviter que l'institution soit mise en péril par la crise. Des discussions sont actuellement en cours entre l'Etat et l'HFR sur la prise en charge des coûts liés au COVID-19. Pour la 1^{ère} vague COVID-19, le Conseil d'Etat a déjà proposé de réaliser une estimation du soutien financier nécessaire à l'HFR. Un montant provisoire sera versé d'ici à la fin de l'année. De plus, un mandat de prestations entre l'Etat et l'HFR a été élaboré. Celui-ci précise la part des coûts qui seront pris en charge par l'Etat, coûts générés par la dotation nécessaire au fonctionnement des 20 lits de médecine générale et des 6 lits de soins intensifs supplémentaires que l'HFR a mis en place dès août 2020. Par ailleurs, au vu de l'évolution de la situation sanitaire, l'HFR a à nouveau été amené à mettre en place d'autres mesures, notamment l'interruption de l'activité élective non urgente. L'Etat suit attentivement la situation et mènera des discussions avec l'HFR afin de déterminer l'étendue de l'aide financière à fournir.

La participation définitive de l'Etat ne pourra être déterminée qu'au courant de l'année 2021. En effet, des discussions sont encore en cours au niveau fédéral concernant la contribution financière des autres partenaires, notamment de la Confédération et des assureurs-maladie, aux coûts et au manque de recettes imputables à la crise COVID-19. Diverses approches, telle qu'une participation des assureurs-maladie via des suppléments tarifaires permettant de couvrir les surcoûts liés au renchérissement des prestations suite aux mesures de sécurité, sont en discussion.

Le Conseil d'Etat tient à relever la bonne collaboration entre l'HFR et l'Etat, notamment via les contacts réguliers entre l'HFR et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), ainsi que par la représentation de l'HFR dans la Task Force COVID-19 de l'Etat. De plus, les mandats de prestations entre l'HFR et l'Etat prévoient un suivi des diverses problématiques et demandent des échanges réguliers entre les partenaires.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de fractionner le présent mandat de la manière suivante :

- a) accepter d'allouer, pour 2020, une aide financière particulière liée aux impacts COVID-19 assumés par l'HFR, sur la base d'une analyse faite par l'Etat ;
- b) rejeter le mandat en ce qui concerne la hausse du financement des PIG/AG sans justification. Ce financement est en effet soumis à des règles précises et il n'est pas possible de l'augmenter sans justification et analyse de la prestation.

Si le Grand Conseil refuse le fractionnement, le Conseil d'Etat propose de rejeter le mandat.

10 novembre 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Auftrag Pythoud-Gaillard Chantal / Fagherazzi Martine /
Repond Nicolas / Berset Solange / Besson Gummy Muriel /
Emonet Gaétan / Jelk Guy-Noël / Kubski Grégoire /
Wassmer Andréa / Hänni-Fischer Bernadette

2020-GC-102

Defizit des HFR beseitigen und ihm künftig eine solide Finanzierung garantieren

I. Zusammenfassung des Auftrags

In ihrem am 9. Juni 2020 eingereichten und begründeten Auftrag betonen die Grossrätinnen und Grossräte nicht nur die durch die COVID-19-Krise entstandenen Kosten innerhalb des HFR, sondern auch das zusätzliche Defizit, das der Verzicht auf mehrere Leistungen während der Krise verursacht hat. Sie verlangen vom Staatsrat, dem HFR eine solide finanzielle Basis zu gewährleisten und vorbildliche Managementbedingungen zu schaffen, um die Stabilität der Einrichtung sicherzustellen. Dafür erachten sie als notwendig, die Finanzierung der «gemeinwirtschaftlichen Leistungen» und der anderen Leistungen anzupassen.

II. Antwort des Staatsrats

Vorgängig möchte der Staatsrat das beispielhafte Engagement des freiburger Spitals (HFR) in der COVID-19-Krise erwähnen. Er anerkennt den Umfang der Mittel, die bei der ersten Infektionswelle umgesetzt worden sind. Überdies ist er sich bewusst, dass derzeit andere Massnahmen nötig sind, um die Behandlung der Patientinnen und Patienten während der 2. COVID-19-Welle zu gewährleisten.

Betreffend der Anfrage, künftig eine solide finanzielle Basis für das HFR und vorbildliche Managementbedingungen zu schaffen, um damit die Stabilität der Einrichtung sicherzustellen, erinnert der Staatsrat daran, dass er sich schon sehr früh mit dieser Problematik befasst hat. Deshalb hat er dem Grossen Rat im November 2019 den Bericht 2019-DSAS-70 übermittelt, der die finanzielle Lage des HFR, Lücken und Ursachen für die Verschlechterung der Finanzlage sowie die getroffenen oder künftig zu treffenden Massnahmen zur Verbesserung der Finanzlage aufzeigt. Dieser Bericht macht deutlich, dass das HFR eine Reihe von Effizienz- und Organisationsmassnahmen umgesetzt hat, die eine Verbesserung der finanziellen Situation ab 2018 ermöglicht haben. Der Staatsrat unterstützt diese Strategie, denn er ist überzeugt, dass sich das HFR dank der unternommenen Schritte als starkes Spital in der Schweizer Spitallandschaft positionieren können wird. Zudem haben Staat und HFR ein Konzept validiert, das die gemeinwirtschaftlichen und anderen Leistungen präzisiert. Das Konzept soll diese Leistungen, ihre Berechnungsmethode sowie Finanzierung durch den Staat klar definieren. Diese Massnahmen entsprechen den Anliegen der Grossrätinnen und Grossräte betreffend Konsolidierung der finanziellen Basis des HFR. Weiter laufen Diskussionen zu einer allfälligen Finanzhilfe des Staates, um einen Teil der HFR-Defizite zu

beseitigen. Diese Finanzhilfe wird entsprechend den vom HFR umgesetzten Massnahmen festgelegt. Zu diesem Zweck wurde in der Staatsrechnung eine Rückstellung von 30 Millionen Franken gebildet. Schliesslich unterstreicht der Staatsrat, dass das HFR gemäss seinem neuen operativen Plan 2020–2024, vom Verwaltungsrat im September 2020 vorgestellt, bis 2024 ein finanzielles Gleichgewicht erreichen wird.

Zur spezifischen Frage bezüglich finanzielle Auswirkung der COVID-19-Krise ist zu sagen, dass die 1. Krisenwelle grosse finanzielle Folgen für die Spitäler hatte. Parallel dazu führte der Entscheid des Bundesrats im Frühling 2020, alle nicht dringlichen Leistungen während sechs Wochen aufzuschieben, zu Einnahmeausfällen. Unter diesen Bedingungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine Finanzhilfe des Staates für das HFR gerechtfertigt und notwendig ist, damit das Spital nicht durch die Krise gefährdet wird. Derzeit laufen Diskussionen zwischen dem Staat und dem HFR zur Übernahme der Kosten in Verbindung mit COVID-19. Für die 2. COVID-19-Welle hat der Staatsrat bereits vorgeschlagen, die notwendige Finanzhilfe für das HFR einzuschätzen. Bis Ende dieses Jahres wird ein provisorischer Betrag überwiesen. Ausserdem wurde ein Leistungsauftrag zwischen dem Staat und dem HFR ausgearbeitet. Dieser präzisiert, welcher Anteil der Kosten, entstanden durch die notwendige Dotation für die 20 Betten in der Allgemeinmedizin und der zusätzlichen sechs Intensivpflegebetten, die ab August 2020 bereitgestellt wurden, der Staat übernimmt. Angesichts der Entwicklung der gesundheitlichen Lage musste das HFR zudem erneut weitere Massnahmen ergreifen, namentlich die vorübergehende Einstellung von nicht dringenden Eingriffen. Der Staat verfolgt die Situation aufmerksam und wird Diskussionen mit dem HFR führen, um den Umfang der Finanzhilfe zu bestimmen.

Die definitive Beteiligung des Staates kann erst im Laufe des Jahres 2021 festgelegt werden. Es laufen Diskussionen auf Bundesebene betreffend finanzielle Beteiligung anderer Partner, namentlich Bund und Krankenversicherer, an den Kosten und den Einnahmeausfällen aufgrund der COVID-19-Krise. Derzeit werden verschiedene Ansätze diskutiert, wie eine Beteiligung der Krankenversicherer über Tarifizuschläge für die Mehrkosten durch Sicherheitsmassnahmen.

Der Staatsrat möchte die gute Zusammenarbeit zwischen dem HFR und dem Staat betonen, insbesondere über regelmässige Kontakte des HFR und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) sowie über die Vertretung des HFR in der COVID-19-Taskforce des Staates. Zudem sehen die Leistungsaufträge zwischen dem HFR und dem Staat eine Nachverfolgung verschiedener Problemstellungen vor und verlangen den regelmässigen Austausch zwischen den Partnern.

Abschliessend beantragt der Staatsrat, den Auftrag wie folgt aufzuteilen:

- a) die Gewährung einer ausserordentlichen finanziellen Hilfe für 2020 im Zusammenhang mit den Folgen von COVID-19 für das HFR anzunehmen, basierend auf einer Analyse des Staates;
- b) den Auftrag betreffend Erhöhung der Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen und anderen Leistungen ohne Begründung abzulehnen. Diese Finanzierung unterliegt genauen Regeln und eine Erhöhung der Finanzierung ohne Begründung und Analyse der Leistung ist nicht möglich.

Falls der Grosse Rat die Aufteilung ablehnt, beantragt der Staatsrat die Ablehnung des Auftrags.

10. November 2020