Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
1.	2013-GC-4	Divers *Verschiedenes*	Communications *Mitteilungen*				
2.	2013-GC-40	Divers *Verschiedenes*	Assermentation *Vereidigung*				
3.	2020-DFIN-13	Loi *Gesetz*	Modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers *Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern*	Entrée en matière, 1re et 2e lectures *Eintreten, 1. und 2. Lesungen*	Katharina Thalmann-Bolz Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I
4.	2020-DFIN-5	Loi *Gesetz*	Loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs *Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern*	Entrée en matière, 1re et 2e lectures *Eintreten, 1. und 2. Lesungen*	Claude Brodard Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
5.	2020-GC-37	Motion *Motion*	Instauration d'une Cour des comptes cantonale *Errichtung eines kantonalen Rechnungshofs*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Benoît Piller Auteur-e / *Urheber/-in* Grégoire Kubski Auteur-e / *Urheber/-in* Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
6.	2020-DSAS-6	Rapport *Bericht*	Mesures contre la pénurie du personnel soignant (Rapport sur postulat 2019-GC-34) - Suite directe *Massnahmen gegen den Pflegepersonalmangel (Bericht zum Postulat 2019-GC-34) - Direkte Folge*	Discussion *Diskussion*	Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
7.	2020-GC-87	Mandat *Auftrag*	Hospitalisation et mesures sanitaires en faveur de résidents d'EMS atteints du COVID-19 *Hospitalisierung und Gesundheitsmassnahmen für Pflegeheimbewohnende mit COVID-19*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Chantal Pythoud-Gaillard Nicolas Repond Olivier Flechtner Giovanna Garghentini Python Rose-Marie Rodriguez Erika Schnyder Bernadette Hänni-Fischer Ursula Krattinger-Jutzet Christel Berset Solange Berset Auteur-e-s / *Urheber/-in-nen* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
8.	2013-GC-41	Divers *Verschiedenes*	Clôture de la session *Schluss der Session*				

Message 2020-DFIN-13 24 juin 2020

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG; RSF 635.1.1), en vous proposant de l'adopter.

Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Origine et nécessité du projet **1**

2. Principales lignes du projet **1**
2.1. Mise en œuvre de la motion 2017-GC-186 1
2.2. Prise en compte des expériences pratiques et jurisprudentielles 2

3. La consultation **2**

4. Commentaire par articles **2**

5. Conséquences financières **6**

6. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences **6**

1. Origine et nécessité du projet

Le présent projet de loi est prioritairement destiné à mettre en œuvre la motion 2017-GC-186 déposée le 13 décembre 2017 par les députés Bruno Marmier et Laurent Dietrich et visant à assouplir les conditions d'exonération des droits de mutation en faveur des communes, des associations de communes et des agglomérations. La prise en considération de cette motion, dans la version remaniée par le Conseil d'Etat dans sa réponse du 18 juin 2018, a en effet été acceptée par le Grand Conseil le 12 septembre 2018.

L'occasion de cette adaptation légale est saisie pour apporter d'autres modifications de la LDMG. Il s'agit de mettre la loi en conformité avec la jurisprudence du Tribunal cantonal et de la corriger sur certains points qui se sont révélés inadaptés en pratique.

2. Principales lignes du projet

2.1. Mise en œuvre de la motion 2017-GC-186

Pour rappel, selon la législation actuelle, les communes, associations de communes et agglomérations bénéficient déjà d'une exonération des droits de mutation pour leurs acquisitions immobilières (art. 9 al. 1 let. a LDMG). Cette exonération est toutefois subordonnée à la condition que les immeubles soient affectés à un but d'éducation, d'instruction et de santé publiques ou d'aide et de prévoyance sociales (par ex. une école, un EMS, une structure d'accueil extrafamiliale, etc.). L'exonération est ainsi actuellement limitée à certains domaines de l'intérêt public.

Avec les motionnaires, il faut bien admettre qu'une telle limitation ne se justifie pas. On ne voit pas pour quelle raison un bâtiment destiné par exemple à l'administration communale ne mériterait pas d'être favorisé également. Le régime fiscal actuel se justifie d'autant moins qu'en comparaison intercantonale, sur les quinze cantons qui possèdent un impôt comparable, le canton de Fribourg est le plus restrictif en la matière. Dans sept cantons, les communes sont purement et simplement exemptées pour toute acquisition immobilière sans égard à l'affectation de l'immeuble (VD, BE, LU, SO, BS, BL et TG) et, dans les sept autres, les communes sont exonérées dans la mesure où l'immeuble est directement affecté à des fins publiques (NE, GE, VS, JU, NW, OW et AI). Aucun canton ne va en revanche jusqu'à un fractionnement de l'intérêt public.

La solution proposée par les motionnaires, visant à exonérer des droits de mutation les transferts immobiliers aux communes «dans la mesure où les immeubles sont affectés à des tâches qui leur sont dévolues par la loi», ne paraît toutefois pas adéquate. Le fait qu'il doit s'agir d'une tâche légalement obligatoire n'est pas suffisamment pertinent pour ce genre de prélèvement, une tâche publique pouvant être le fait d'un libre choix de la collectivité publique (art. 5 al. 1 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes; par ex. une salle de spectacle). Une telle solution pourrait même emporter l'imposition d'une acquisition actuellement exonérée, l'affectation aux domaines privilégiés ne découlant pas forcément d'une obligation légale.

Afin de concrétiser au mieux les adaptations requises au profit des communes, il est proposé, sans aller jusqu'à une exemption totale, de s'en tenir à la solution communément admise et d'exonérer les transferts immobiliers «dans la mesure où les immeubles sont directement et durablement affectés à des fins publiques». Cette solution coïncide d'ailleurs avec celle retenue à l'égard de la Confédération qui demeure redevable des droits de mutation pour les «immeubles qui ne sont pas directement affectés à des fins publiques» (art. 8 al. 1 let. b LDMG et art. 62d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA; RS 172.010]).

Les conditions d'application de cette nouvelle disposition sont explicitées dans le commentaire par article (art. 9 al. 1 let a1) LDMG).

2.2. Prise en compte des expériences pratiques et jurisprudentielles

La pratique a révélé que la LDMG n'était pas toujours adaptée sur certains points. Il convient donc de corriger ces points. Il s'agit principalement de prévoir une imposition généralisée des droits d'usage de places de parc, de terrasses, de balcons et de locaux annexes (cave, galetas, garage box, etc.), de remodeler le régime fiscal applicable en matière d'exploitation de la substance d'un immeuble (gravières, carrières, etc.) par l'instauration d'une taxation annuelle et de réserver un délai de blocage de cinq ans pour certaines restructurations en neutralité fiscale. A noter que cette dernière modification (art. 9 al. 1 let e LDMG) a été intégrée dans le projet après la consultation. En outre, l'exonération du partage du logement familial entre ex-époux, entérinée par la jurisprudence du Tribunal cantonal, appelle une solution légale. Nous revenons en détail sur les motifs de ces modifications ci-après dans le commentaire par articles.

3. La consultation

L'avant-projet de loi modifiant la loi du 1er mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) a été mis en consultation de la mi-février 2020 à la mi-avril 2020. Il a fait l'objet d'une consultation restreinte dans la mesure où les modifications proposées concernent soit des points techniques soit un nombre limité de destinataires externes à l'administration. En dehors de l'administration (les Directions du Conseil d'Etat et les services concernés), ont été consultées l'Association des communes fribourgeoises (ACF), l'Association Fribourgeoise de l'Industrie des Graviers et du Béton, l'Union suisse des professionnels de l'immobilier Fribourg (USPI Fribourg) et la Chambre des notaires fribourgeois.

Sur le fond, les modifications proposées ont été accueillies favorablement par les milieux concernés. Seule l'ACF a émis une réserve. Elle estime que l'idée d'élargir les conditions d'exonération en faveur des communes, si elle la soutient, ne va pas assez loin et que l'exonération devrait s'étendre à toutes les acquisitions immobilières, quelle que soit l'affectation de l'immeuble. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une exemption générale qui dépasserait par ailleurs le cadre voulu par les motionnaires irait trop loin et estime préférable de s'en tenir à l'exonération telle que proposée, qui est une solution largement admise, raisonnable et mesurée.

D'un point de vue plus formel, les remarques formulées par les destinataires de la consultation ont été prises en considération dans la mesure utile.

4. Commentaire par articles

Article 3 al. 1 let. b LDMG

L'article 3 LDMG énonce les faits générateurs de l'imposition. La lettre b actuelle vise, par énumération exhaustive, certains droits réels limités (servitudes) sur un immeuble. Il s'agit des droits d'usufruit, d'habitation et de superficie. Le législateur de la LDMG a renoncé, avant tout pour des raisons de praticabilité, à prévoir par exemple une clause générale de prélèvement fondée sur le seul critère abstrait du droit réel restreint.

S'il paraît justifié de ne pas aller jusqu'à une imposition généralisée des servitudes (par ex. servitude de passage, servitude de conduite, etc.), il est hautement souhaitable d'étendre l'imposition aux droits d'usage (droits réels ou personnels) de places de parc, de terrasses, de balcons et de locaux annexes (cave, galetas, garage box, etc.), que l'on peut comparer à des usufruits. Viser tous les droits d'usage, comme par exemple le droit d'usage d'un jardin potager, irait par contre trop loin. Cette solution a le mérite de clarifier la situation actuelle et de lever une certaine contradiction. Selon la pratique actuelle, lorsque, par exemple, un droit d'usage de place de parc est vendue en même temps qu'un lot PPE, l'imposition porte

sur le prix global payé par l'acquéreur ou l'acquéresse pour l'appartement et la place de parc. La motivation tient au fait que, par l'acquisition du lot PPE, l'acquéreur ou l'acquéresse devient copropriétaire de l'immeuble tout entier, y compris du parking qui en fait partie intégrante, et que le prix payé pour le droit d'usage de la place de parc peut ainsi être considéré comme la contrepartie d'une valeur immobilière. En revanche, lorsqu'un droit d'usage de place de parc est cédé sans transfert parallèle de la propriété immobilière, aucune imposition n'est possible. Prenons l'exemple d'un ou d'une propriétaire d'étage qui détient, avec son lot PPE, deux places de parc sous forme de servitudes personnelles et qui décide de vendre l'une d'elles à un ou une autre copropriétaire ou à un tiers. L'absence d'imposition dans ce cas n'est guère satisfaisante. Le même raisonnement vaut également par exemple pour les droits d'usage de locaux annexes, tels que les caves. La modification proposée permet d'apporter une solution adéquate à cette problématique et de garantir ainsi une application uniforme de la LDMG.

Par ailleurs, la formulation retenue permet d'appréhender les différentes constructions juridiques que l'on peut notamment retrouver dans les PPE et s'impose pour des raisons d'égalité de traitement. En particulier, la prise en considération du droit d'usage sous forme non seulement de droit réel (servitude) mais également de droit personnel se justifie en raison du fait qu'un droit d'usage privatif des parties communes, comme par exemple une place de parc, peut être attribué à un ou une propriétaire d'étage par une disposition du règlement d'administration et d'utilisation de la PPE. Or, ce droit d'usage réglementaire n'est pas un droit réel, même s'il bénéficie d'une protection comparable à un tel droit, mais revêt le caractère d'un droit personnel (P.-H. STEINAUER, Les droits réels, Tome I, 2019, p. 501). De la sorte, tous les propriétaires d'étages seront traités de la même manière indépendamment de la construction juridique choisie pour les droits d'usage (servitudes ou droits personnels).

Articles 3 al. 1 let. c et 4 al. 1 let. a1) LDMG

Selon la loi actuelle, le fait générateur de l'imposition en matière d'exploitation du sol (gravières, carrières, etc.) est la constitution et la cession du droit. Or, l'existence d'un transfert fondé sur l'acquisition d'un droit d'exploitation du sol, que celui-ci prenne la forme d'un droit personnel ou d'un droit réel (servitude inscrite au registre foncier en faveur de l'exploitant-e), ne pourra être vérifiée qu'en présence d'un second élément, à savoir la disposition effective de la valeur de l'immeuble. Ce n'est en effet que lors d'une exploitation effective que l'exploitant-e peut être considéré-e, du point de vue économique, comme un ou une propriétaire d'immeuble (sorte de prorogation d'imposition). Si l'exploitant-e n'exerce pas son droit, la valeur économique de l'immeuble a certes été mobilisée au profit de l'exploitant-e, mais celui-ci ou celle-ci n'en a jamais réellement disposé, de sorte qu'une imposition ne se justifie pas. On pourrait sinon aboutir au résultat choquant où la constitution d'un droit d'exploitation est frappée d'un impôt substantiel alors qu'au final, aucune exploitation n'est déployée. Et, c'est sans compter qu'au jour de l'acquisition du droit, qui précède souvent de plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années, une éventuelle exploitation, les Registres fonciers ne disposent pas des données matérielles nécessaires à la fixation de l'assiette fiscale (par ex. quantité de graviers extraits, durée du droit) et se trouvent dans l'impossibilité de procéder à la taxation. Nous y reviendrons plus en détail quand il sera question de la base de calcul (art. 16a nouveau LDMG).

Les considérations qui précèdent ont amené les autorités d'application de la LDMG à proroger l'imposition jusqu'à l'exploitation effective, une fois que les autorisations ont été délivrées par la Préfecture (permis de construire) et par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions DAEC (autorisation d'exploitation). Il s'agit désormais, pour des raisons de sécurité juridique, d'ancrer cette pratique dans la loi. Comme l'imposition est déclenchée, non pas par l'acquisition du droit lui-même, mais par l'exercice de ce droit, il se justifie, selon la systématique de la LDMG, d'intégrer cet objet dans les transferts économiques de l'article 4 LDMG. Ce changement d'ordre formel implique l'abrogation de l'actuelle lettre c de l'article 3 al. 1 LDMG.

Article 9 al. 1 let. a LDMG

La modification (ajout des termes «directement et durablement») est de nature purement formelle et opère une harmonisation avec les autres normes d'exonération (cpr. lettres a[1], b et c).

Article 9 al. 1 let. a1) LDMG

La disposition met en œuvre la motion et instaure une nouvelle norme d'exonération qui profite à la fois aux communes et aux associations de communes et agglomérations. Dissocier ces entités n'aurait guère de sens, la réalisation de projets d'envergure n'étant souvent possible que si les communes se mettent ensemble. Pour ces entités, l'exonération n'est plus limitée à certains domaines de l'intérêt public, mais favorise désormais toutes les réalisations affectées directement et durablement à des fins publiques. Le critère d'affectation directe exige que l'immeuble lui-même, et non pas seulement son revenu, soit affecté à des fins publiques. Les immeubles de placement ou de rendement resteront donc soumis à imposition. Il en va de même pour les immeubles sans affectation, seule une affectation immédiate et effective pouvant justifier une exonération.

Par les termes «dans la mesure où», la disposition prend en compte les hypothèses où c'est une exonération partielle qui se justifie au regard des affectations de l'objet acquis. Ainsi, par exemple, en cas d'acquisition d'un terrain destiné à la

construction d'un bâtiment abritant les bureaux de l'administration communale (360 m²) et deux appartements locatifs (au total 240 m²) pour le prix de 150 000 francs, l'opération sera soumise aux droits de mutation sur la part d'immeuble non affectée à des fins publiques (40% [= 240 m² par rapport à 600 m²]), soit sur 60 000 francs (40% x 150 000 fr.), et sera exonérée pour le reste.

Article 9 al. 1 let. e LDMG

La norme d'exonération actuelle renvoie à la notion de restructuration au sens des articles 8 al. 3 (restructurations d'entreprises de personnes) et 24 al. 3 et 3^{quater} (restructurations de personnes morales) de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Ces dispositions de la LHID qui s'imposent aux cantons sont reprises textuellement aux articles 20 al. 1 et 103 al. 1 et 4 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD). Le renvoi à la notion de restructuration au sens des impôts directs vise à réaliser un parallélisme des conséquences fiscales des restructurations et à harmoniser les concepts de restructuration en droit fiscal (impôts directs et droits de mutation). Or, sur le plan des impôts directs, certaines restructurations, telles que les cas de transformation d'une raison individuelle en une société de capitaux, les démembrements en faveur d'une société fille et les transferts intragroupes, sont soumises à un délai de blocage de cinq ans (art. 8 al. 3bis et 24 al. 3ter et 3^{quinquies} LHID; art. 20 al. 2 et 103 al. 3 et 5 LICD). Ainsi, une imposition est effectuée en procédure de rappel d'impôt en cas (selon la restructuration concernée) d'aliénation des droits de participation ou de sociétariat, d'aliénation des valeurs patrimoniales transférées ou d'abandon de la direction unique avant l'échéance du délai de cinq ans qui suit la restructuration. Il paraît légitime que le non-respect de ce délai de blocage puisse également, à l'instar de ce qui est prévu notamment dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève, s'appliquer dans le canton de Fribourg en matière de droits de mutation et déclencher le rappel de ces droits. La modification de l'article 9 al. 1 let. e LDMG y pourvoit. Il semble en outre plus judicieux sur le plan de la systématique législative de se référer aux dispositions de la LICD plutôt qu'à celles de la LHID.

Article 9 al. 1 let. f1) LDMG

Le législateur de la LDMG a instauré à l'article 9 al. 1 LDMG plusieurs mesures destinées à favoriser la famille, en particulier les suivantes: l'exonération des transferts immobiliers entre époux (lettre f) et l'exonération des transferts immobiliers entre ex-époux lorsqu'ils éteignent une obligation d'indemnisation fondée sur le droit du divorce (lettre g).

Dans un arrêt du 28 septembre 2015 (RFJ 2015 339), le Tribunal cantonal a interprété ces deux normes d'exonération et est parvenu à la conclusion que le partage entre ex-époux (dix ans après le divorce) de la propriété collective sur le logement familial attribué à l'ex-épouse jusqu'à ce que le cadet des enfants a atteint ses vingt ans pouvait être exonéré des droits de mutation aussi bien en application de la lettre g qu'en application de la lettre f. En particulier, en lien avec la lettre f, la Cour fiscale a retenu que, en convenant de rester propriétaires collectifs et de reconsidérer le droit d'habiter après le vingtième anniversaire de leur fils cadet, les ex-époux ont différé le moment où ils régleraient le sort de la propriété collective sur le logement familial et que le partage s'inscrivait donc dans le prolongement du règlement des rapports patrimoniaux entre époux, le jugement de divorce n'ayant pas entraîné la rupture des relations patrimoniales qui les unissaient quant à cet immeuble lorsqu'ils étaient encore des conjoints.

Si le résultat auquel a abouti la Cour fiscale dans le cas jugé n'est pas critiquable au vu de la volonté du législateur de favoriser la famille, la voie empruntée de l'interprétation «extensible» des lettres f et g est source de difficultés d'application et d'insécurité juridique. Il serait peu concevable par exemple que l'on en vienne à exonérer le partage d'immeubles de rendement entre ex-époux. Afin de clarifier cette situation incertaine, une solution légale conforme à la jurisprudence précitée s'impose. Pour des raisons de praticabilité et d'égalité de traitement, il convient de s'en tenir au critère objectif du «partage du logement familial», sans égard aux motifs qui ont présidé au maintien de la propriété collective au moment du divorce et, à l'instar de la jurisprudence précitée, sans égard au laps de temps qui s'est écoulé entre le divorce et le partage. En outre, pour en rester à un véritable partage du logement familial, il est nécessaire que le logement soit occupé par l'un ou l'autre des ex-époux au moment du partage. L'exonération sera ainsi exclue lorsque le partage porte sur l'ex-logement familial (loué par ex. à un tiers) ou sur tout autre immeuble (par ex. bâtiment locatif, terrain, etc.).

De la sorte, les mesures destinées à favoriser la famille seront clairement définies. La lettre f se limitera à exonérer les transferts immobiliers entre époux, soit ceux intervenant pendant le mariage ou, au plus tard, au moment du jugement de divorce. La lettre g s'appliquera à un cas bien particulier et plutôt rare, où l'un des ex-époux éteint sa dette vis-à-vis de l'autre née du divorce (par ex. dette d'entretien) au moyen d'un immeuble de quelque nature qu'il soit (dation en paiement). Quant à la nouvelle lettre f[1)], elle visera spécifiquement le partage du logement familial entre ex-époux.

Article 16a (nouveau) LDMG

L'alinéa 1 précise, d'une manière générale et par souci de clarté, la base de calcul des droits de mutation en cas d'exploitation effective de la substance d'un immeuble. Celle-ci correspond à celle prévalant actuellement. Elle comprend logiquement la prestation due pour l'acquisition du droit et celle prévue pour l'exercice du droit.

Selon la loi actuelle, lorsque la contrepartie consiste en des prestations périodiques, la base de calcul ne peut se déterminer que par capitalisation (art. 16 LDMG) au moyen de trois paramètres, la rente annuelle, la durée du droit et le taux de capitalisation. Or, en matière d'exploitation du sol, ni la rente annuelle ni la durée du droit ne sont généralement connues. En particulier, la redevance annuelle versée par l'exploitant-e ou à la propriétaire du sol est le plus souvent fixée en fonction du nombre de mètres cubes extraits. Elle n'est donc pas déterminable à l'avance. La solution actuelle consistant à se fonder sur les prévisions (estimations) contenues dans le permis de construire n'est pas satisfaisante. Ces données ne sont en effet pas suffisamment fiables et peuvent aboutir à des résultats éloignés de la réalité à l'avantage ou au détriment de l'exploitant-e. Pour remédier à cette situation très problématique, il est proposé d'introduire une taxation annuelle (alinéa 2). En pratique, la mise en œuvre de cette méthode plébiscitée par les Registres fonciers ne pose pas de difficultés particulières, ce d'autant que les cas d'imposition demeurent somme toute très peu nombreux. Cette solution coïncide avec celle retenue par le canton de Vaud. Cette méthode de taxation annuelle nécessite certaines adaptations légales en lien avec le devoir d'annonce et les délais de prescription et de péremption du droit de taxer. A noter que la taxation continuera d'avoir lieu une fois pour toute comme actuellement, lorsque la contrepartie versée par l'exploitant-e consiste en un capital unique.

La prise en compte de l'exercice commercial (alinéa 3) est nécessaire pour couvrir les cas où la date choisie pour la clôture des comptes n'est pas le 31 décembre.

Les exemples suivants permettent d'illustrer le système:

> A concède à B une servitude d'exploitation de gravière sur son immeuble moyennant un prix de 1000 francs pour le droit lui-même et une redevance de 3 francs par m^3 de matériaux extraits. La première année, B extrait 20 000 m^3 de gravier. B est imposable, pour la première année, sur 61 000 francs, L'année suivante, si le double de m^3 est extrait, B sera imposé sur 120 000 francs.

> Si, au cours de l'exploitation, B cède son droit d'exploitation de gravière à C pour le prix de 50 000 francs et que C extrait la première année 40 000 m^3 de gravier, C est imposé, pour la première année, sur le prix payé à B pour l'acquisition du droit, soit 50 000 francs, et sur le prix payé au propriétaire du sol A pour l'exercice du droit, soit 120 000 francs (3 fr./m^3 x 40 000 m^3), ce qui correspond à une assiette fiscale de 170 000 francs. L'année suivante, si la même quantité de gravier est extraite, C sera imposé sur 120 000 francs.

> A concède à B en 2020 une servitude d'exploitation de gravière sur son immeuble moyennant une redevance de 3 francs par m^3 de matériaux extraits. Cinq ans plus tard, en 2025, B cède sa servitude d'exploitation à C pour 50 000 francs. Aucune taxation ne peut encore intervenir en l'absence d'exploitation effective. En 2030, C débute l'exploitation et extrait 20 000 m^3 de gravier. C est imposable, pour la première année, sur le prix payé à B pour l'acquisition du droit, soit 50 000 francs, et sur le prix payé au propriétaire du sol A pour l'exercice du droit, soit 60 000 francs, c'est-à-dire sur le montant total de 110 000 francs. L'année suivante, si la même quantité de m^3 est extraite, C sera imposé sur 60 000 francs.

Article 24 al. 2 LDMG

La modification consiste en une adaptation terminologique et est d'ordre purement formel.

Article 24 al. 3 LDMG

La modification codifie la pratique existante. Une collaboration étroite et spontanée entre les autorités fiscales est en effet nécessaire en cas de transferts d'actions de sociétés immobilières, si l'on veut limiter au maximum le risque que de telles opérations qui ne sont subordonnées à aucune inscription au registre foncier n'échappent à l'imposition. Il en va de l'égalité de traitement. Le même raisonnement vaut pour les cas de restructuration qui font l'objet d'un rappel d'impôt.

Article 24 al. 4 LDMG

La collaboration de la DAEC en matière d'exploitation de la substance d'un immeuble doit permettre, pour des raisons évidentes d'égalité de traitement, d'éviter tout risque qu'une opération n'échappe à l'imposition.

Article 30 al. 2a LDMG

Comme l'exploitation effective de la substance d'un immeuble ne requiert aucune inscription au registre foncier, la taxation dépend éminemment d'une annonce spontanée. Cette obligation d'annonce incombe au bénéficiaire du droit. L'obligation de communiquer chaque année les pièces permettant de fixer la base de calcul des droits de mutation est le pendant de l'introduction de la taxation annuelle.

Article 60 al. 3 LDMG

L'instauration de la taxation annuelle en matière d'exploitation de la substance d'un immeuble implique obligatoirement l'adaptation du point de départ des délais de prescription et de péremption du droit de taxer. Ces délais courront, pour chaque taxation annuelle, dès la fin de la période fiscale concernée, comme pour les impôts directs (art. 151 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs).

Article 67a (nouveau) LDMG

Au lieu de prévoir une entrée en vigueur rétroactive de l'article 9 al. 1 let. a1) LDMG (exonération des communes) au 1er janvier 2020, comme souhaité par les motionnaires, il est

préférable d'instaurer un régime transitoire favorable aux communes. La norme d'exonération (lex mitior) s'appliquera ainsi également aux opérations passées avant l'entrée en vigueur de la présente loi, pour autant qu'elles ne fassent pas l'objet d'une taxation entrée en force.

En matière d'exploitation de la substance d'un immeuble (gravière, carrières, etc.), le projet ne crée pas une nouvelle obligation fiscale à charge de l'exploitant-e. Il ne fait que rétablir, par l'introduction d'une taxation annuelle (au lieu d'une taxation par capitalisation), une certaine équité fiscale dans l'intérêt également du ou de la contribuable. L'application de la taxation annuelle aux cas survenus avant l'entrée en vigueur du présent projet et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une taxation entrée en force ne paraît dès lors pas poser de problèmes particuliers sous l'angle du principe de la non-rétroactivité des lois.

Article 158 al. 3 LICD

Pour les cas d'acquisition de participations dans une société immobilière, qui ne sont subordonnés à aucune inscription au registre foncier, la taxation des droits de mutation dépend éminemment d'une annonce spontanée de la part de l'acquéreur ou l'acquéresse, débiteur ou débitrice des droits (art. 30 al. 2 LDMG). L'instauration de l'obligation, à charge des sociétés immobilières, d'indiquer chaque année, dans la déclaration d'impôt, la composition et les éventuels modifications de leur actionnariat constitue ainsi un moyen adéquat pour prévenir et lutter contre les cas de soustraction fiscale.

5. Conséquences financières

Seule la mesure visant à assouplir les conditions d'exonération en faveur des communes provoquera une baisse des recettes fiscales pour l'Etat. Cette baisse devrait toutefois être modeste. En prenant en considération les douze dernières années (2008 à 2019), les droits de mutation cumulés payés par les communes s'élèvent à 2 696 459 francs, ce qui correspond à une moyenne annuelle de 224 704 francs. Dans la mesure où les droits de mutation qui resteront dus par les communes (ceux prélevés sur les acquisitions d'immeubles non affectés à des fins publiques) sont comptabilisés dans cette moyenne annuelle, le manque à gagner réel sera inférieur à 224 704 francs. Ce manque à gagner sera encore quelque peu atténué par les recettes supplémentaires générées par l'imposition généralisée de certains droits d'usage (art. 3 al. 1 let. b) et par les éventuels cas de rappel d'impôt en matière de restructuration (art. 9 al. 1 let. e), qu'il n'est toutefois pas possible de chiffrer.

Les autres modifications proposées n'auront pas d'impact financier (situation de «pat»).

6. Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences

Le projet n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a pas non plus d'effet en matière de personnel, ni en matière de développement durable.

Par ailleurs, il est conforme au droit fédéral et ne soulève aucun problème sous l'angle de son eurocompatibilité.

Botschaft 2020-DFIN-13 24. Juni 2020

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG; SGF 635.1.1) zur Annahme.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Ausgangslage und Notwendigkeit der Vorlage **7**

2. Leitlinien des Entwurfs **7**
2.1. Umsetzung der Motion 2017-GC-186 7
2.2. Berücksichtigung der Erfahrungen in der Praxis und nach der Rechtsprechung 8

3. Vernehmlassung **8**

4. Kommentar der einzelnen Artikel **8**

5. Finanzielle Auswirkungen **12**

6. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und weitere Auswirkungen **12**

1. Ausgangslage und Notwendigkeit der Vorlage

Mit dieser Vorlage soll in erster Linie die Motion 2017-GC-186 umgesetzt werden, die am 13. Dezember 2017 von den Grossräten Bruno Marmier und Laurent Dietrich eingereicht worden war mit der Forderung, die Voraussetzungen für eine Befreiung von den Handänderungssteuern für die Gemeinden, Gemeindeverbände und Agglomerationen zu lockern. Diese Motion wurde in ihrer nach der Antwort des Staatsrats vom 18. Juni 2018 angepassten Fassung vom Grossen Rat am 12. September 2018 effektiv erheblich erklärt.

Diese Gesetzesanpassung bietet auch die Gelegenheit weiterer HGStG-Anpassungen. Es geht darum, das Gesetz mit der kantonsgerichtlichen Rechtsprechung in Einklang zu bringen und es in einigen Punkten, die sich als praxisuntauglich erwiesen haben, zu korrigieren.

2. Leitlinien des Entwurfs

2.1. Umsetzung der Motion 2017-GC-186

Nach geltender Gesetzgebung sind die Gemeinden, Gemeindeverbände und Agglomerationen für ihre Grundstückserwerbe schon von den Handänderungssteuern befreit (Art. 9 Abs. Bst. a HGStG). Voraussetzung für diese Steuerbefreiung ist jedoch, dass die Grundstücke für Zwecke des Erziehungs-, des Gesundheits- oder des Sozialhilfe- und Sozialvorsorgewesens bestimmt sind (z. B. eine Schule, ein Pflegeheim, eine familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtung usw.). Die Steuerbefreiung ist also derzeit auf gewisse Bereiche im öffentlichen Interesse beschränkt.

Übereinstimmend mit den Motionären ist einzuräumen, dass eine solche Beschränkung ungerechtfertigt ist. Es ist nicht einzusehen, weshalb ein Gebäude, das beispielsweise zu Gemeindeverwaltungszwecken genutzt wird, nicht ebenfalls begünstigt werden könnte. Die geltende steuerliche Regelung ist umso ungerechtfertigter, als der Kanton Freiburg im interkantonalen Vergleich der restriktivste von den fünfzehn Kantonen mit vergleichbarer Steuer ist. In sieben Kantonen sind die Gemeinden unabhängig von der Zweckbestimmung ganz einfach für alle Grundstückserwerbe steuerbefreit (VD, BE, LU, SO, BS, BL und TG), in den anderen sieben sind die Gemeinden steuerbefreit, sofern das Grundstück unmittelbar für öffentliche Zwecke bestimmt ist (NE, GE, VS, JU, NW, OW und AI). Kein anderer Kanton geht jedoch so weit, das öffentliche Interesse noch zu unterteilen.

Die von den Motionären vorgeschlagene Lösung, die Grundstücksübertragungen an Gemeinden von den Handänderungssteuern zu befreien, «sofern diese Grundstücke zur Erfüllung der ihnen vom Gesetz übertragenen Aufgaben bestimmt sind», scheint jedoch nicht adäquat zu sein. Dass es sich um eine gesetzlich zwingende Aufgabe handeln muss, ist nicht hinreichend relevant für diese Art von Steuererhebung, da eine öffentliche Aufgabe von einem Gemeinwesen selber frei beschlossen werden kann (Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden; z. B. ein Veranstaltungssaal). Eine solche Lösung kann sogar dazu führen, dass ein derzeit steuerbefreiter Erwerb plötzlich besteuert wird, wenn sich die Zweckbestimmung nicht unbedingt aus einer gesetzlichen Pflicht ergibt.

Für eine bestmögliche Umsetzung der für die Gemeinden geforderten Anpassungen wird vorgeschlagen, nicht bis zu einer vollumfänglichen Steuerbefreiung zu gehen, sondern sich an die allgemein anerkannte Lösung zu halten und Grundstücksübertragungen von der Steuer zu befreien, «sofern diese Grundstücke unmittelbar und dauernd für öffentliche Zwecke bestimmt sind». Diese Lösung deckt sich mit der Lösung für den Bund, der handänderungssteuerpflichtig bleibt für «Liegenschaften, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen» (Art. 8 Abs. 1 Bst. b HGStG und Art. 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG; SR 172.010]).

Auf die Bedingungen für die Anwendung dieser neuen Bestimmung wird im Kommentar der einzelnen Artikel eingegangen (Art. 9 Abs. 1 Bst. a1) HGStG).

2.2. Berücksichtigung der Erfahrungen in der Praxis und nach der Rechtsprechung

In der Praxis hat sich gezeigt, dass das HGStG in einigen Punkten nicht immer adäquat ist, was korrigiert werden sollte. Es geht hauptsächlich darum, Nutzungsrechte an Parkplätzen, Terrassen, Balkonen und Nebenräumen (Keller, Estrich, Garagenbox usw.) generell zu besteuern, die steuerliche Regelung für die Ausbeutung eines Grundstücks (Steinbrüche, Kiesgruben) mit der Einsetzung einer jährlichen Besteuerung umzugestalten und eine Sperrfrist von fünf Jahren für gewissen steuerneutrale Umstrukturierungen vorzubehalten. Letztere Änderung (Art. 9 Abs. 1 Bst. e HGStG) wurde übrigens nach der Vernehmlassung in den Entwurf integriert. Ausserdem muss auch für die Steuerbefreiung bei Teilung von Grundstücken zwischen geschiedenen Ehegatten, wie nach kantonsgerichtlicher Rechtsprechung gutgeheissen, eine gesetzgeberische Lösung gefunden werden. Wir werden im Einzelnen auf die Gründe für diese Änderungen im Kommentar der einzelnen Artikel weiter unten zurückkommen.

3. Vernehmlassung

Der Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) ist von Mitte Februar 2020 bis Mitte April 2020 in eine eingeschränkte Vernehmlassung geschickt worden, da die beantragten Änderungen entweder technischer Art sind oder einen begrenzten und verwaltungsexternen Personenkreis betreffen. Ausserhalb der Verwaltung (Direktionen des Staatsrats und betroffene Amtsstellen) nahmen der Freiburger Gemeindeverband (FGV), der Freiburgische Kiesverband, die Union suisse des professionnels de l'immobilier Fribourg (USPI Fribourg) und die Freiburger Notariatskammer an der Vernehmlassung teil.

Im Grundsatz wurden die vorgeschlagenen Änderungen von den betroffenen Kreisen positiv aufgenommen. Nur der FGV brachte einen Vorbehalt an. Seiner Ansicht nach geht die von ihm befürwortete Idee der Erweiterung der Steuerbefreiungsvoraussetzungen zugunsten der Gemeinde nicht weit genug und müsste auf alle Grundstückserwerbe ausgedehnt werden, unabhängig von der Zweckbestimmung des Grundstücks. Dem Staatsrat geht eine generelle Nichtunterstellung, die übrigens den von den Motionären angestrebten Rahmen sprengen würde, zu weit, und er zieht es vor, sich an die vorgeschlagene Steuerbefreiung zu halten, die eine weitgehend akzeptierte, vernünftige und massvolle Lösung ist.

In formeller Hinsicht sind die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer in angemessenem Umfang berücksichtigt worden.

4. Kommentar der einzelnen Artikel

Artikel 3 Abs. 1 Bst. b HGStG

In Artikel 3 HGStG sind die steuerauslösenden Tatbestände aufgeführt. Im geltenden Buchstaben b sind einige beschränkte dingliche Rechte (Dienstbarkeiten) an einem Grundstück abschliessend aufgezählt, und zwar die Nutzniessungs-, Wohn- und Baurechte. Der Gesetzgeber des HGStG hat vor allem aus Gründen der Praktikabilität darauf verzichtet, beispielsweise eine Generalklausel für die Steuererhebung vorzusehen, die ausschliesslich auf dem abstrakten Kriterium des beschränkten dinglichen Rechts beruht.

Obschon es gerechtfertigt scheint, nicht bis zu einer generellen Besteuerung der Dienstbarkeiten zu gehen (z. B. Wegrecht, Durchleitungsrecht usw.), ist es äusserst wünschenswert, die Besteuerung auf Nutzungsrechte (dingliche oder persönliche Rechte) an Parkplätzen, Terrassen, Balkonen und Nebenräumen (Keller, Estrich, Garagenbox usw.) auszudehnen, die mit einer Nutzniessung vergleichbar sind. Der Einbezug aller Nutzungsrechte, wie zum Beispiel die Nutzungsrechte an einem Gemüsegarten, würde hingegen zu weit gehen. Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass die derzeitige Situa-

tion geklärt werden kann und eine gewisse Widersprüchlichkeit behoben wird. Wenn zum Beispiel gleichzeitig mit dem Verkauf von Stockwerkeigentum ein Recht an der Nutzung eines Parkplatzes verkauft wird, so wird nach geltender Praxis der von der Erwerberin oder vom Erwerber für die Wohnung plus den Parkplatz bezahlte Gesamtpreis besteuert. Der Grund dafür liegt darin, dass die Käuferin oder der Käufer mit dem Erwerb des Stockwerkeigentums Miteigentümer/in am gesamten Grundstück wird, einschliesslich des Parkings, das Bestandteil des Grundstücks ist, und der für das Nutzungsrecht am Parkplatz bezahlte Preis als Gegenleistung für einen Grundstückswert angesehen werden kann. Wird hingegen ein Nutzungsrecht an einem Parkplatz ohne gleichzeitige Übertragung des Grundstückeigentums abgetreten, so ist keine Besteuerung möglich. Nehmen wir das Beispiel einer Stockwerkeigentümerin oder eines Stockwerkeigentümers, die oder der mit der Eigentumswohnung auch das Nutzungsrecht an zwei Parkplätzen in Form von Personaldienstbarkeiten hat und einen davon an eine andere Miteigentümerin oder einen anderen Miteigentümer oder an eine Drittperson verkaufen will. Dass in diesem Fall die Besteuerung wegfällt, ist nicht sehr befriedigend. Die gleichen Überlegungen gelten beispielsweise auch für Nutzungsrechte an Nebenräumen wie Keller. Mit der vorgeschlagenen Änderung lässt sich diese Problematik angemessen lösen und damit eine einheitliche Anwendung des HGStG gewährleisten.

Mit der gewählten Formulierung lassen sich ausserdem die verschiedenen Rechtskonstrukte erfassen, die namentlich im STWE vorkommen, und sie ist aus Gründen der Gleichbehandlung geboten. So rechtfertigt sich die Berücksichtigung des Nutzungsrechts nicht nur in Form des dinglichen Rechts (Dienstbarkeit), sondern auch in Form des persönlichen Rechts deshalb, weil durch eine Bestimmung des Verwaltungs- und Nutzungsreglements des STWE einer Stockwerkeigentümerin oder einem Stockwerkeigentümer ein Sondernutzungsrecht an gemeinschaftlichen Teilen wie beispielsweise einem Parkplatz eingeräumt werden kann. Dieses reglementarische Nutzungsrecht ist jedoch kein dingliches Recht, auch wenn es ähnlich geschützt ist wie ein solches Recht, sondern hat den Charakter eines persönlichen Rechts (P.-H. STEINAUER, Les droits réels, Tome I, 2019, S. 501). So werden alle Stockwerkeigentümerinnen und Stockwerkeigentümer gleich behandelt, unabhängig vom gewählten Rechtskonstrukt für die Nutzungsrechte (Dienstbarkeiten oder persönliche Rechte).

Artikel 3 Abs. 1 Bst. c und 4 Abs. 1 Bst. a1) HGStG

Nach dem geltenden Gesetz ist der steuerauslösende Tatbestand bei Ausbeutung eines Grundstücks (Steinbrüche, Kiesgruben usw.) die Begründung und die Abtretung des Rechts. Das Vorliegen einer Übertragung, die auf dem Erwerb eines Nutzungsrechts an dem Grundstück beruht, sei es in Form eines persönlichen Rechts oder eines dinglichen Rechts (im Grundbuch zugunsten der Betreiberin oder des Betreibers eingetragene Dienstbarkeit), kann jedoch nur bei Vorliegen eines zweiten Elements, nämlich die tatsächliche Verfügung über den Grundstückswert, überprüft werden. Die Betreiberin bzw. der Betreiber kann in wirtschaftlicher Hinsicht nämlich nur bei effektiver Ausbeutung des Grundstücks als Grundstückseigentümer/in angesehen werden (eine Art Aufschub der Besteuerung). Übt die Betreiberin oder der Betreiber ihr bzw. sein Recht nicht aus, so ist zwar der wirtschaftliche Wert des Grundstücks zugunsten der Betreiberin oder des Betreibers mobilisiert worden, dieser hat aber nie wirklich darüber verfügt, so dass eine Besteuerung nicht gerechtfertigt ist. Dies könnte sonst zum stossenden Ergebnis führen, dass die Begründung eines Ausbeutungsrechts substanziell besteuert wird, letztlich aber gar keine Ausbeutung stattfindet. Dazu kommt, dass zum Zeitpunkt des Rechtserwerbs, der oft einige Jahre oder sogar Jahrzehnte vor einer allfälligen Ausbeutung liegt, die Grundbuchämter nicht über die für die Steuerbemessung erforderlichen sachlichen Angaben verfügen (z. B. Menge des Kiesabbaus, Dauer des Rechts) und es ihnen unmöglich ist, die Veranlagung vorzunehmen. Wir werden im Detail noch darauf zurückkommen, wenn es um die Bemessungsgrundlage geht (neuer Art. 16a HGStG).

Die vorausgehenden Überlegungen haben die Vollzugsbehörden des HGStG veranlasst, die Besteuerung bis zur effektiven Ausbeutung aufzuschieben, das heisst sobald die Bewilligungen vom Oberamt (Baubewilligung) und von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD (Abbaubewilligung) erteilt worden sind. Nun geht es darum, diese Praxis aus Gründen der Rechtssicherheit im Gesetz zu verankern. Da die Steuer nicht durch den Erwerb des eigentlichen Rechts, sondern durch die Ausübung dieses Rechts ausgelöst wird, rechtfertigt es sich nach der Systematik des HGStG diesen Sachverhalt unter den wirtschaftlichen Übertragungen von Artikel 4 HGStG einzufügen. Infolge dieser formellen Änderung muss der geltende Buchstabe c von Artikel 3 Abs. 1 HGStG aufgehoben werden.

Artikel 9 Abs. 1 Bst. a HGStG

Die Änderung (Hinzufügen der Ausdrücke «unmittelbar und dauernd») ist rein formeller Natur im Hinblick auf eine einheitliche Formulierung mit den anderen Steuerbefreiungsnormen (Buchstaben a1, b und c).

Artikel 9 Abs. 1 Bst. a1) HGStG

Mit dieser Bestimmung wird die Motion umgesetzt und eine neue Befreiungsnorm eingeführt, die sowohl den Gemeinden als auch den Gemeindeverbänden und den Agglomerationen zugutekommt. Hier Unterschiede zu machen wäre wenig sinnvoll, da Grossprojekte oft nur möglich sind, wenn sich die Gemeinden zusammentun. Für diese Einheiten

beschränkt sich die Steuerbefreiung nicht mehr auf gewisse Bereiche des öffentlichen Interesses, sondern fördert künftig alle unmittelbar und dauernd für öffentliche Zwecke bestimmte Realisierungen. Das Kriterium der unmittelbaren Zweckbestimmung bedingt, dass das Grundstück selber und nicht nur sein Ertrag für öffentliche Zwecke bestimmt ist. Anlage- oder Renditeliegenschaften werden also weiter besteuert. Dies gilt auch für Grundstücke ohne Zweckbestimmung, da nur eine unmittelbare und effektive Zweckbestimmung eine Steuerbefreiung begründen kann.

Mit der Formulierung «sofern» wird dem Fall Rechnung getragen, in dem sich eine teilweise Steuerbefreiung im Hinblick auf die Zweckbestimmungen der erworbenen Objekte rechtfertigt. Beispielsweise werden beim Erwerb zum Preis von 150 000 Franken von Land, das für den Bau eines Gebäudes bestimmt ist, in dem die Büros der Gemeindeverwaltung (360 m²) sowie zwei Mietwohnungen (insgesamt 240 m²) untergebracht werden sollen, auf dem nicht für öffentliche Zwecke bestimmen Teil des Grundstücks (40% [= 240 m² von 600 m²]), also auf 60 000 Franken (40% x 150 000 Fr.) Handänderungssteuern erhoben, der Rest ist steuerfrei.

Artikel 9 Abs. 1 Bst. e HGStG

Die geltende Steuerbefreiungsnorm verweist auf den Umstrukturierungsbegriff im Sinne der Artikel 8 Abs. 3 (Umstrukturierungen von Personenunternehmungen) und 24 Abs. 3 und 3^{quater} (Umstrukturierungen von juristischen Personen) des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. Diese für die Kantone verbindlichen Bestimmungen des StHG werden in den Artikeln 20 Abs. 1 und 103 Abs. 1 und 4 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Steuern (DStG) wortgetreu übernommen. Mit dem Verweis auf den Umstrukturierungsbegriff im Sinne der direkten Steuern sollte einerseits der Parallelität der Steuerfolgen im Bereich der Umstrukturierungen sowie andererseits der Harmonisierung des im Steuerrecht verwendeten Umstrukturierungsbegriffs Rechnung getragen werden (direkte Steuern und Handänderungssteuern). Nun gibt es aber bei den direkten Steuern bei gewissen Umstrukturierungsformen wie der Umwandlung eines Einzelunternehmens in eine Kapitalgesellschaft, der Ausgliederung von Vermögenswerten auf Tochtergesellschaften und den konzerninternen Übertragungen eine Sperrfrist von fünf Jahren (Art. 8 Abs. 3bis und 24 Abs. 3ter und 3^{quinquies} StHG; Art. 20 Abs. 2 und 103 Abs. 3 und 5 DStG). Damit erfolgt (je nach Umstrukturierung) eine nachträgliche Besteuerung im Falle der Veräusserung von Beteiligungs- oder Gesellschaftsrechten, von übertragenen Vermögenswerten oder der Aufgabe der einheitlichen Leitung während den der Umstrukturierung folgenden fünf Jahren. Es erscheint legitim, dass die Nichteinhaltung dieser Sperrfrist und die damit verbundene Auslösung der nachträglichen Besteuerung, wie dies etwa in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf der Fall ist, auch im Kanton Freiburg bei der Handänderungssteuer zum Tragen kommen kann. Die Änderung von Artikel 9 Abs. 1 Bst. e HGStG schafft die Grundlage dafür. Weiter scheint es auch aus gesetzgebungssystematischer Sicht sinnvoller, auf die Bestimmungen des DStG statt auf die Bestimmungen des StHG zu verweisen.

Artikel 9 Abs. 1 Bst. f1) HGStG

Der Gesetzgeber des HGStG hat in Artikel 9 Abs. 1 HGStG mehrere Familienförderungsmassnahmen verankert, insbesondere folgende: steuerfreie Grundstücksübertragungen zwischen Ehegatten (Buchstabe f) und steuerfreie Grundstücksübertragungen zwischen geschiedenen Ehegatten, wenn eine Entschädigungspflicht gemäss Scheidungsrecht erfüllt wird (Buchstabe g).

In einem Urteil vom 28. September 2015 (FZR 2015 339) kam das Kantonsgericht bei der Auslegung dieser beiden Steuerbefreiungsnormen zum Schluss, dass die Teilung des Gesamteigentums an der Familienwohnung, die der ehemaligen Ehegattin bis zum Erreichen des 20. Altersjahrs des jüngsten Kindes zugeteilt worden war, zwischen geschiedenen Ehegatten (zehn Jahre nach der Scheidung) sowohl in Anwendung von Buchstabe g als auch in Anwendung von Buchstabe f von den Handänderungssteuern befreit werden könne. Insbesondere in Zusammenhang mit Buchstabe f stellte der Steuergerichtshof fest, mit der Vereinbarung, Gesamteigentümer zu bleiben und das Wohnrecht nach dem zwanzigsten Geburtstag des jüngsten Sohns zu überdenken, hätten die geschiedenen Ehegatten den Zeitpunkt aufgeschoben, in dem sie über das Gesamteigentum an der Familienwohnung entscheiden wollten, und die Teilung falle daher in die verzögerte Regelung der Vermögensverhältnisse zwischen Ehegatten, da das Scheidungsurteil keinen Abbruch der vermögensrechtlichen Beziehungen zur Folge gehabt habe, die sie hinsichtlich dieser Liegenschaft verband, als sie noch verheiratet waren.

Auch wenn das Ergebnis, zu dem der Steuergerichtshof im beurteilten Fall gekommen ist, hinsichtlich der vom Gesetzgeber beabsichtigten Familienförderung nicht zu beanstanden ist, so ist doch der Weg dieser «dehnbaren» Auslegung vollzugsmässig problematisch und führt zu Rechtsunsicherheit. Es wäre zum Beispiel kaum denkbar, die Teilung von Renditeliegenschaften zwischen geschiedenen Ehegatten von der Steuer zu befreien. Um Klarheit in diese unsichere Situation zu bringen, drängt sich eine gesetzliche Lösung in Einklang mit der vorerwähnten Rechtsprechung auf. Aus Gründen der Praktikabilität und der rechtsgleichen Behandlung soll es beim sachlichen Kriterium der «Teilung der Familienwohnung» bleiben, unabhängig von den Gründen für die Aufrechterhaltung des Gesamteigentums bei der Scheidung und, wie in der vorerwähnten Rechtsprechung, unabhängig von der Zeit, die zwischen der Scheidung und der Teilung

verstrichen ist. Damit es bei einer echten Teilung der Familienwohnung bleibt, muss die Wohnung ausserdem zum Zeitpunkt der Teilung von dem einen oder vom anderen der geschiedenen Ehepartner bewohnt sein. So ist eine Steuerbefreiung ausgeschlossen, wenn es bei der Teilung um die ehemalige Familienwohnung geht (vermietet z. B. an eine Drittperson) oder um irgendein anderes Grundstück (z. B. Mietshaus, Land usw.).

Somit sind die Familienförderungsmassnahmen klar definiert. Buchstabe f wird sich auf die Steuerfreiheit von Grundstücksübertragungen unter Ehegatten beschränken, also von solchen, die während der Ehe oder spätestens zum Zeitpunkt des Scheidungsurteils erfolgen. Buchstabe g wird in einem ganz besonderen und eher seltenen Fall Anwendung finden, in dem einer der geschiedenen Ehegatten seine aus der Scheidung entstandene Schuld gegenüber dem anderen (z. B. geschuldeter Unterhalt) mit einem Grundstück beliebiger Art tilgt (Überlassung an Zahlungs statt). Der neue Buchstabe f1) bezieht sich speziell auf die Teilung der Familienwohnung unter geschiedenen Ehegatten.

Artikel 16a (neu) HGStG

Absatz 1 präzisiert ganz generell und im Bestreben um mehr Klarheit die Bemessungsgrundlage für die Handänderungssteuern im Fall der effektiven Ausbeutung eines Grundstücks. Sie entspricht der bisherigen. Sie umfasst logischerweise die Leistung für den Erwerb des Rechts und die Leistung für die Ausübung des Rechts.

Ist nach dem geltenden Recht die Gegenleistung in periodischen Zahlungen zu erbringen, so kann als Bemessungsgrundlage nur der kapitalisierte Wert dieser Leistungen gelten (Art. 16 HGStG), nach drei Parametern, nämlich der jährlichen Rente, der Dauer des Rechts und dem Kapitalisierungssatz. Nun ist bei Bodennutzung im Allgemeinen weder die jährliche Rente noch die Dauer des Rechts bekannt. Insbesondere wird die jährliche Gebühr, die die Betreiberin oder der Betreiber an die Grundstückseigentümerin bzw. den Grundstückseigentümer zahlt, in der Regel auf der Grundlage der Anzahl der abgebauten Kubikmeter festgelegt, ist also nicht zum vornherein bestimmbar. Die derzeitige Lösung, sich auf die in der Baubewilligung enthaltenen Voraussagewerte (Schätzungen) zu verlassen, ist nicht zufriedenstellend. Diese Angaben sind nämlich zu wenig verlässlich und können zu Ergebnissen führen, die weit von der Realität entfernt sind, zum Vor- oder zum Nachteil der Betreiberin oder des Betreibers. Als Lösung für die sehr problematische Situation wird die Einführung einer jährlichen Veranlagung vorgeschlagen (Absatz 2). In der Praxis ist die Umsetzung dieser von den Grundbuchämtern befürworteten Methode nicht besonders schwierig, umso mehr als die Steuerfälle alles in allem nicht sehr zahlreich sind. Diese Lösung entspricht derjenigen, für die sich der Kanton Waadt entschieden hat. Diese Methode der jährlichen Veranlagung erfordert einige gesetzliche Anpassungen in Zusammenhang mit der Meldepflicht und den Verjährungs- und Verwirkungsfristen für das Veranlagungsrecht. Die Besteuerung wird ein für alle Mal wie bisher erfolgen, wenn die von der Betreiberin oder vom Betreiber gezahlte Gegenleistung aus einem einzigen Kapitalbetrag besteht.

Das Geschäftsjahr wird mitberücksichtigt (Absatz 3), damit die Fälle abgedeckt werden können, in denen das Datum für den Rechnungsabschluss nicht der 31. Dezember ist.

Die folgenden Beispiele veranschaulichen das System:

> A gewährt B ein Recht auf Ausbeutung einer Kiesgrube auf seinem Grundstück zum Preis von 1000 Franken für das eigentliche Recht und gegen eine Gebühr von 3 Franken pro m^3 Aushubmaterial. Im ersten Jahr beträgt der Kiesaushub von B 20 000 m^3. B wird im ersten Jahr auf 61 000 Franken besteuert. Im folgenden Jahr, wenn sich die abgebauten m^3 verdoppeln, wird B auf 120 000 Franken besteuert.

> Tritt B bei laufendem Betrieb des Kieswerks sein Recht auf Ausbeutung der Kiesgrube zum Preis von 50 000 Franken an C ab und baut C im ersten Jahr 40 000 m^3 Kies ab, so wird C im ersten Jahr auf dem B für den Erwerb seines Rechts bezahlten Preis besteuert, nämlich 50 000 Franken, und auf dem dem Landeigentümer A für die Ausübung des Rechts bezahlten Preis von Fr.120 000 Franken (Fr. 3.–/m^3 x 40 000 m^3), woraus sich eine Bemessungsgrundlage von 170 000 Franken ergibt. Im folgenden Jahr wird C bei gleicher Kiesabbaumenge auf 120 000 Franken besteuert.

> A gewährt B 2020 ein Recht auf Ausbeutung einer Kiesgrube auf seinem Grundstück gegen eine Gebühr von 3 Franken pro m^3 Aushubmaterial. Fünf Jahre später, 2025, tritt B sein Ausbeutungsrecht für 50 000 Franken an C ab. Weil effektiv kein Kies abgebaut wird, kann noch nicht veranlagt werden. 2030 startet C den Betrieb und baut 20 000 m^3 Kies ab. C wird im ersten Jahr auf dem an B für den Erwerb des Rechts bezahlten Betrag besteuert, also auf 50 000 Franken, und auf dem dem Landeigentümer für die Ausübung des Rechts bezahlten Preis von 60 000 Franken, das heisst auf dem Gesamtbetrag von 110 000 Franken. Im folgenden Jahr wird C bei gleicher Kiesabbaumenge auf 60 000 Franken besteuert.

Artikel 24 Abs. 2 HGStG

Bei der Änderung handelt es sich um eine rein terminologische und somit formale Anpassung.

Artikel 24 Abs. 3 HGStG

Die Änderung kodifiziert die bestehende Praxis. Tatsächlich braucht es bei Aktienübertragungen von Immobiliengesellschaften eine enge und spontane Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden, will man das Risiko möglichst einschränken, dass solche Rechtsgeschäfte, die nicht im Grundbuch eingetragen werden müssen, der Besteuerung entgehen. Dabei geht es um die rechtsgleiche Behandlung. Dasselbe gilt für nachsteuerpflichtige Umstrukturierungen.

Artikel 24 Abs. 4 HGStG

Die Mitarbeit der RUBD hinsichtlich Ausbeutung eines Grundstücks soll aus offensichtlichen Gründen der rechtsgleichen Behandlung dazu beitragen, jegliches Risiko zu verhindern, dass ein Rechtsgeschäft der Besteuerung entgeht.

Artikel 30 Abs. 2a HGStG

Da für die effektiv betriebene Ausbeutung eines Grundstücks keine Eintragung im Grundbuch erforderlich ist, hängt die Veranlagung ganz wesentlich davon ab, dass sie gemeldet wird. Diese Meldepflicht obliegt der Rechtsinhaberin oder dem Rechtsinhaber. Die Pflicht zur jährlichen Vorlage der Belege zur Festsetzung der Bemessungsgrundlage für die Handänderungssteuern ist das Pendant zur Einführung der jährlichen Veranlagung.

Artikel 60 Abs. 3 HGStG

Mit der Einführung der jährlichen Veranlagung für die Ausbeutung eines Grundstücks muss zwingend der Beginn der Verjährungs- und der Verwirkungsfrist für das Recht auf Veranlagung angepasst werden. Diese Fristen beginnen für jede jährliche Veranlagung ab Ende der betreffenden Steuerperiode zu laufen, wie für die direkten Steuern (Art. 151 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern).

Artikel 67a (neu) HGStG

Statt Artikel 9 Abs. 1 Bst. a1) HGStG (Steuerbefreiung der Gemeinden) rückwirkend auf den 1. Januar 2020 in Kraft zu setzen, wie von den Motionären gewünscht, sollte lieber eine für die Gemeinden günstige Übergangsregelung vorgesehen werden. Die Steuerbefreiungsnorm (lex mitior) wird somit auch für vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossene Rechtsgeschäfte gelten, sofern sie nicht schon rechtskräftig veranlagt sind.

Bei der Ausbeutung eines Grundstücks (Steinbrüche, Kiesgruben usw.) schafft der Entwurf keinen neuen Steuertatbestand für die Betreiberin oder den Betreiber. Er stellt mit der Einführung einer jährlichen Besteuerung (anstatt der Besteuerung nach dem kapitalisierten Wert der Leistungen) lediglich eine gewisse, auch im Interesse der oder des Steuerpflichtigen liegende Steuergerechtigkeit her. Die Anwendung der jährlichen Veranlagung auf vor dem Inkrafttreten dieses Entwurfs aufgetretene Fälle, die noch nicht rechtskräftig veranlagt worden sind, scheint unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes des Rückwirkungsverbots von Gesetzen unproblematisch zu sein.

Artikel 158 Abs. 3 DStG

Beim Erwerb von Beteiligungen an einer Immobiliengesellschaft, für den es keine Eintragungspflicht im Grundbuch gibt, hängt die Veranlagung der Handänderungssteuern massgeblich davon ab, dass die Erwerberin oder der Erwerber, die oder der diese Steuer schuldet, den Erwerb von sich aus meldet (Art. 30 Abs. 2 HGStG). Die Verpflichtung der Immobiliengesellschaften, in der Steuererklärung jedes Jahr die Zusammensetzung und allfälligen Änderungen ihres Aktionariats anzugeben, ist damit ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung.

5. Finanzielle Auswirkungen

Nur die Massnahme zur Aufweichung der Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung für die Gemeinden wird Steuerausfälle für den Staat zur Folge haben, die allerdings moderat sein dürften. In den letzten zwölf Jahren (2008–2019) haben die Gemeinden gesamthaft Handänderungssteuern in der Höhe von 2 696 459 Franken bezahlt, also jährlich durchschnittlich 224 704 Franken. Insoweit die Handänderungssteuern, die von den Gemeinden geschuldet bleiben (die Steuern auf dem Erwerb von nicht für öffentliche Zwecke bestimmten Grundstücken), in diesem Jahresdurchschnitt eingerechnet sind, liegt die effektive Einbusse unter 224 704 Franken. Diese Einbusse wird auch noch dadurch etwas abgeschwächt, dass mit der generellen Besteuerung gewisser Nutzungsrechte (Art. 3 Abs. 1 Bst. b) und allfälligen Nachsteuern bei Umstrukturierungen (Art. 9 Abs. 1 Bst. e) wiederum Mehreinnahmen generiert werden, die sich allerdings nicht beziffern lassen.

Die weiteren vorgeschlagenen Änderungen haben keinen finanziellen Einfluss (gleichen sich gegenseitig aus).

6. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und weitere Auswirkungen

Der Entwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Er hat auch keine Auswirkungen in personeller Hinsicht oder in Bezug auf die Nachhaltigkeit und ist zudem bundesrechtskonform sowie hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht unproblematisch.

Projet du 24.06.2020

Loi modifiant la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): 631.1 | **635.1.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DFIN-13 du Conseil d'Etat du 24 juin 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 635.1.1 (Loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG), du 1.5.1996) est modifié comme il suit:

Art. 3 al. 1 *(modifié) [DE: (inchangé)]*

[1] Sont considérées comme transferts immobiliers:

b) *(modifié)* la constitution de droits d'usufruit ou d'habitation ainsi que la constitution et la cession de droits de superficie et de droits d'usage de places de parc, de terrasses, de balcons et de locaux annexes (cave, galetas, garage box, etc.);

c) *Abrogé*

Entwurf vom 24.06.2020

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 631.1 | **635.1.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DFIN-13 des Staatsrats vom 24. Juni 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 635.1.1 (Gesetz über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG), vom 1.5.1996) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1 *(unverändert) [FR: (geändert)]*

[1] Als Grundstücksübertragungen gelten:

b) *(geändert)* die Begründung von Nutzniessungs- oder Wohnrechten sowie die Begründung und die Abtretung von Baurechten und von Nutzungsrechten an Parkplätzen, Terrassen, Balkonen und Nebenräumen (Keller, Estrich, Garagenbox usw.);

c) *Aufgehoben*

Art. 4 al. 1 *(modifié) [DE: (inchangé)]*

[1] Sont assimilés à des transferts immobiliers:

a1) *(nouveau)* l'exercice d'un droit préalablement acquis portant sur l'exploitation de la substance d'un immeuble, notamment les mines, les carrières, les gravières, les tourbières;

Art. 9 al. 1

[1] Sont exonérés des droits de mutation:

a) *(modifié)* les transferts immobiliers à des établissements ou corporations de droit public cantonal, ou à des groupements de telles corporations, dans la mesure où les immeubles sont directement et durablement affectés à un but d'éducation, d'instruction et de santé publiques ou d'aide et de prévoyance sociales;

a1) *(nouveau)* les transferts immobiliers aux communes, aux associations de communes et aux agglomérations, dans la mesure où les immeubles sont directement et durablement affectés à des fins publiques;

e) *(modifié)* les transferts immobiliers en cas de restructuration au sens des articles 20 al. 1 et 103 al. 1 et 4 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs; les droits de mutation sont prélevés en cas de réalisation des conditions d'un rappel d'impôt au sens des articles 20 al. 2 et 103 al. 3 et 5 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs;

f1) *(nouveau)* les transferts immobiliers tenant lieu de partage entre ex-époux, lorsqu'ils portent sur le logement familial occupé par l'un ou l'autre des ex-époux;

Art. 16a *(nouveau)*

Transferts immobiliers – Cas particuliers
d1) Exploitation de la substance d'un immeuble

[1] Pour l'exploitation de la substance d'un immeuble, notamment les mines, les carrières, les gravières, les tourbières, la base de calcul est donnée par la prestation due pour l'acquisition du droit et par la prestation due pour l'exercice du droit.

[2] Lorsque les prestations dues pour l'acquisition ou l'exercice du droit consistent en des prestations périodiques, les droits sont prélevés annuellement pour chaque période fiscale.

Art. 4 Abs. 1 *(unverändert) [FR: (geändert)]*

[1] Den Grundstücksübertragungen werden gleichgestellt:

a1) *(neu)* die Ausübung eines zuvor erworbenen Rechts auf Ausbeutung eines Grundstücks, namentlich für Bergwerke, Steinbrüche, Kiesgruben und Torfland;

Art. 9 Abs. 1

[1] Von den Handänderungssteuern befreit sind:

a) *(geändert)* Grundstücksübertragungen an kantonale Anstalten oder kantonale Körperschaften des öffentlichen Rechts oder an Vereinigungen solcher Körperschaften, sofern diese Grundstücke unmittelbar und dauernd für Zwecke des Erziehungs-, des Gesundheits- oder des Sozialhilfe- und Sozialvorsorgewesens bestimmt sind;

a1) *(neu)* Grundstücksübertragungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und Agglomerationen, sofern diese Grundstücke unmittelbar und dauernd für öffentliche Zwecke bestimmt sind;

e) *(geändert)* Grundstücksübertragungen bei einer Umstrukturierung im Sinne der Artikel 20 Abs. 1 und 103 Abs. 1 und 4 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern; die Handänderungssteuern werden erhoben, wenn die Voraussetzungen für eine nachträgliche Besteuerung nach den Artikeln 20 Abs. 2 und 103 Abs. 3 und 5 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern erfüllt sind;

f1) *(neu)* Grundstücksübertragungen, die einer Teilung zwischen ehemaligen Ehegatten gleichkommen, wenn es dabei um die von einem der geschiedenen Ehegatten bewohnte Wohnung der Familie geht;

Art. 16a *(neu)*

Grundstücksübertragungen – Besondere Fälle
d1) Ausbeutung eines Grundstücks

[1] Für die Ausbeutung eines Grundstücks, namentlich für Bergwerke, Steinbrüche, Kiesgruben und Torfland, gilt als Bemessungsgrundlage die Leistung für den Erwerb des Rechts und die Leistung für die Ausübung des Rechts.

[2] Sind die Leistungen für den Erwerb oder die Ausübung des Rechts in periodischen Zahlungen zu erbringen, so werden die Steuern jährlich für jede Steuerperiode erhoben.

[3] La période fiscale correspond à l'année civile ou, le cas échéant, à l'exercice commercial.

Art. 24 al. 2 *(modifié)*, ***al. 3*** *(nouveau)*, ***al. 4*** *(nouveau)*

[2] Le Service chargé des impôts directs [1)] communique sur demande les éléments nécessaires à l'application de la présente loi. Ces données peuvent être rendues accessibles au moyen d'une procédure d'appel électronique.

[3] Le Service chargé des impôts directs communique d'office au Registre foncier compétent les cas de transfert d'actions ou de parts sociales au sens de l'article 4 al. 1 let. e qui sont parvenus à sa connaissance ainsi que les cas de rappel d'impôt au sens des articles 20 al. 2 et 103 al. 3 et 5 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs.

[4] La Direction chargée de l'aménagement du territoire et des constructions [2)] communique d'office au Registre foncier compétent les autorisations d'exploitation de la substance d'un immeuble qu'elle délivre.

Art. 30 al. 2a *(nouveau)*

[2a] L'exercice du droit d'exploiter la substance d'un immeuble doit être annoncé au Registre foncier dans les trente jours. Lorsque la taxation est annuelle, le bénéficiaire du droit communique chaque année, dans les trois mois dès la fin de la période fiscale, les pièces nécessaires à la fixation de la base de calcul, tel le décompte des mètres cubes extraits.

Art. 60 al. 3 *(nouveau)*

[3] En matière d'exploitation de la substance d'un immeuble, le droit de procéder à la taxation annuelle se prescrit par cinq ans à compter de la fin de la période fiscale. La péremption est acquise dix ans après la fin de la période fiscale, sous réserve d'un délai plus long du droit de sanctionner.

Art. 67

Droit transitoire relatif à la modification du 8 octobre 2013 *(titre médian modifié)*

1) Actuellement: Service cantonal des contributions.
2) Actuellement: Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

[3] Als Steuerperiode gilt das Kalenderjahr oder allenfalls das Geschäftsjahr.

Art. 24 Abs. 2 *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(neu)*, ***Abs. 4*** *(neu)*

[2] Das für die direkten Steuern zuständige Amt [1)] teilt auf Ersuchen die für die Anwendung dieses Gesetzes erforderlichen Elemente mit. Diese Daten können durch ein elektronisches Abrufverfahren zugänglich gemacht werden.

[3] Das für die direkten Steuern zuständige Amt meldet den zuständigen Grundbuchämtern von Amtes wegen die ihm zur Kenntnis gelangten Fälle von Aktienübertragungen oder Übertragungen von Gesellschaftsanteilen im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. e sowie die Fälle der nachträglichen Besteuerung nach den Artikeln 20 Abs. 2 und 103 Abs. 3 und 5 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern.

[4] Die für die Bau- und Raumplanung zuständige Direktion [2)] teilt dem zuständigen Grundbuchamt von Amtes wegen die von ihr ausgestellten Abbaubewilligungen für die Ausbeutung eines Grundstücks mit.

Art. 30 Abs. 2a *(neu)*

[2a] Die Ausübung des Rechts auf Ausbeutung eines Grundstücks ist dem Grundbuchamt innert dreissig Tagen zu melden. Bei jährlicher Veranlagung reicht die Rechtsinhaberin oder der Rechtsinhaber jedes Jahr innerhalb von drei Monaten nach Ende der Steuerperiode die für die Festlegung der Bemessungsgrundlage erforderlichen Belege, wie etwa die Abrechnung der abgebauten Kubikmeter, ein.

Art. 60 Abs. 3 *(neu)*

[3] Bei der Ausbeutung eines Grundstücks verjährt das Recht auf jährliche Veranlagung fünf Jahre nach Ende der Steuerperiode. Dieses Recht ist zehn Jahre nach Ende der Steuerperiode verwirkt. Vorbehalten bleibt eine längere Frist für die Strafverfolgung.

Art. 67

Übergangsrecht zur Änderung vom 8. Oktober 2013 *(Artikelüberschrift geändert)*

1) Heute: Kantonale Steuerverwaltung.
2) Heute: Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion.

Art. 67a *(nouveau)*

Droit transitoire relatif à la modification du…

[1] L'article 9 al. 1 let. a1, de même que les articles 16a, 30 al. 2a et 60 al. 3 s'appliquent aux opérations passées avant l'entrée en vigueur de la modification du … et ne faisant pas l'objet d'une taxation entrée en force.

II.

L'acte RSF 631.1 (Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), du 6.6.2000) est modifié comme il suit:

Art. 158 al. 3 *(nouveau)*

[3] Les sociétés immobilières complètent en outre la rubrique concernant la composition et les éventuelles modifications de leur actionnariat.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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.

Art. 67a *(neu)*

Übergangsrecht zur Änderung vom…

[1] Artikel 9 Abs. 1 Bst. a1 sowie die Artikel 16a, 30 Abs. 2a und 60 Abs. 3 gelten für die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom … abgeschlossenen und noch nicht rechtskräftig veranlagten Rechtsgeschäfte.

II.

Der Erlass SGF 631.1 (Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG), vom 6.6.2000) wird wie folgt geändert:

Art. 158 Abs. 3 *(neu)*

[3] Immobiliengesellschaften füllen ausserdem die Rubrik über die Zusammensetzung und allfällige Änderungen ihres Aktionariats aus.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Annexe

GRAND CONSEIL **2020-DFIN-13**

Projet de loi :
Modification de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-023

Présidence : Katharina Thalmann-Bolz

Membres : Claude Brodard, Nicolas Bürgisser, Laurent Dietrich, Olivier Flechtner, Pierre-André Grandgirard, Ursula Krattinger-Jutzet, Bruno Marmier, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Stéphane Sudan

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 3 al. 1 let. b ***(modifié)***

b) la constitution de droits d'usufruit ou d'habitation ainsi que la constitution et la cession de droits de superficie et de droits d'usage de places de parc, de terrasses, de balcons et de locaux annexes ~~(cave, galetas, garage box, etc.)~~;

Art. 9 al. 1 let. a1 ***(nouveau)***

a1) les transferts immobiliers aux communes, aux associations de communes, aux bourgeoisies et aux agglomérations, dans la mesure où les immeubles sont directement et durablement affectés à des fins publiques;

Anhang

GROSSER RAT **2020-DFIN-13**

Gesetzentwurf :
Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-023

Präsidium : Katharina Thalmann-Bolz

Mitglieder : Claude Brodard, Nicolas Bürgisser, Laurent Dietrich, Olivier Flechtner, Pierre-André Grandgirard, Ursula Krattinger-Jutzet, Bruno Marmier, Rose-Marie Rodriguez, Gilberte Schär, Stéphane Sudan

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 3 Abs. 1 Bst. b ***(geändert)***

A1 b) die Begründung von Nutzniessungs- oder Wohnrechten sowie die Begründung und die Abtretung von Baurechten und von Nutzungsrechten an Parkplätzen, Terrassen, Balkonen und Nebenräumen ~~(Keller, Estrich, Garagenbox usw.)~~;

Art. 9 Abs. 1 Bst. a1 ***(neu)***

A2 a1) Grundstücksübertragungen an Gemeinden, Gemeindeverbände, Bürgergemeinden und Agglomerationen, sofern diese Grundstücke unmittelbar und dauernd für öffentliche Zwecke bestimmt sind;

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 3 al. 1 let. b ***(modifié)***

b) la constitution de droits d'usufruit ou d'habitation ainsi que la constitution et la cession de droits de superficie~~ et de droits d'usage de places de parc, de terrasses, de balcons et de locaux annexes (cave, galetas, garage box, etc.)~~;

A3

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition A4, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstentions.

A1
A3

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.

A2
CE

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 3 Abs. 1 Bst. b ***(geändert)***

b) die Begründung von Nutzniessungs- oder Wohnrechten sowie die Begründung und die Abtretung von Baurechten~~ und von Nutzungsrechten an Parkplätzen, Terrassen, Balkonen und Nebenräumen (Keller, Estrich, Garagenbox usw.)~~;

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt gegen Antrag A4 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Deuxième lecture		*Zweite Lesung*
La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 2 et 2 abstentions (un membre absent).	**A2 CE**	Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen (ein Mitglied ist abwesend).

Le 28 septembre 2020

Den 28. September 2020

Message 2020-DFIN-5

17 août 2020

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs. Après une brève introduction, le message explique les motifs, l'étendue et les conséquences de la révision. Il commente également les dispositions modifiées.

1. Introduction

La présente révision vise à adapter la législation cantonale aux modifications apportées dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts des cantons et des communes (LHID; RS 642.14), modifications qui portent sur une refonte importante de l'imposition à la source. La présente révision met également en œuvre différentes motions adoptées au niveau cantonal et qui demandent une diminution de la charge fiscale des personnes physiques (au niveau de l'impôt sur le revenu et sur la fortune). Les abattements fiscaux qui découlent de cette révision et qui s'additionnent à d'autres projets de réduction de la charge fiscale cantonale, font partie intégrante de la stratégie du Conseil d'Etat en vue de soutenir les acteurs de l'économie cantonale et la population fribourgeoise face aux incidences de la crise du COVID-19. L'amélioration des conditions-cadres fiscales contribue directement au rétablissement de la situation économique et à l'édification des bases de son développement futur.

2. Evolution du projet

2.1. Contenu de l'avant-projet et procédure de consultation

L'avant-projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux direct a fait l'objet d'une consultation externe au sens de l'article 22 al. 1 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL; RSF 122.0.21) entre le 3 février et le 4 mai 2020. La période de consultation a été marquée par la crise du COVID-19 et les craintes liées à cette situation extraordinaire se reflètent dans les prises de position reçues. Outre 9 autorités cantonales, 19 organismes consultés ont pris position: 6 communes et l'ACF, 3 paroisses et corporations ecclésiastiques, 5 partis politiques et 5 organisations ou entreprises privées. Le rapport sur le résultat de la consultation est publié sur le site de la Chancellerie.

2.2. Résultat de la consultation et suivi

Réforme de l'imposition à la source

La réforme de l'imposition à la source qui s'impose en vertu du droit fédéral harmonisé n'est pas contestée. Certains participants à la consultation souhaitent connaître le mécanisme de redistribution de l'impôt perçu à la source entre les différentes collectivités publiques et plus de transparence à ce sujet. Le message du Conseil d'Etat apporte des explications à ce sujet.

Le PLRF préconise le maintien de la commission de perception en faveur de l'employeur à 3%. Le droit harmonisé prévoyant un plafonnement de la commission à 2%, il ne peut être donné suite à cette demande.

Baisses fiscales en faveur des personnes physiques

Principe

L'Association des communes fribourgeoises (ACF) et les communes rejettent les modifications qui entraînent des baisses fiscales pour elles; dans sa prise de position, reprise par les communes, l'ACF conteste le fait que le législateur cantonal décide pour les communes, estimant que la souveraineté fiscale communale doit être respectée. Elle relève que les recettes fiscales des personnes physiques sont les seules recettes communales considérées comme stables et craint que la volatilité de ces recettes soit accentuée par l'incertitude liée à la réforme fiscale et aux conséquences de la crise sanitaire sur l'économie. Elle juge les baisses fiscales en faveur des contribuables contreproductives si elles nécessitent ensuite une augmentation des impôts communaux ou une suppression des prestations communales. Par conséquent, l'ACF demande à ce que les baisses d'impôts proposées par le législateur cantonal s'appliquent exclusivement au coefficient fiscal cantonal et que le législateur communal puisse décider en toute autonomie de la fiscalité communale. La FEDE et le PCS partagent les craintes des communes.

La majorité des autres participants à la consultation se prononce en principe favorablement sur les mesures en faveur des personnes physiques tout en soulevant la question de

l'opportunité d'une entrée en vigueur de ces mesures au 1er janvier 2021, respectivement 2022, compte tenu de la situation de crise que nous vivons actuellement et des incertitudes qui y sont liées; plusieurs participants relèvent la situation financière tendue à laquelle les collectivités publiques vont devoir faire face et remettent en question le bien-fondé des mesures au regard de la situation actuelle.

Le PS regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas saisi le projet pour proposer de modifier également les taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques et estime que les mesures proposées ne concernent que les plus fortunés.

La CCIF estime que la diminution de 2% du coefficient est trop modeste au vu de la nouvelle situation économique.

S'agissant des critiques formulées par les communes, on rappellera tout d'abord le principe d'harmonisation fiscale prévu à l'article 129 de la Constitution fédérale et qui prévoit notamment que la base de calcul, les déductions fiscales et les exonérations soient harmonisées. La disposition porte certes primairement sur les rapports entre la Confédération et les cantons. La doctrine estime toutefois que l'obligation d'harmonisation s'applique également aux communes. On soulignera que les cantons ne sont pas non plus entièrement libres de légiférer, étant donné qu'ils sont soumis à la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs.

Actuellement, le régime en place au niveau cantonal/communal prévoit que les dispositions cantonales s'appliquent aux impôts communaux pour autant que la Loi sur les impôts communaux (LICO) ne prévoie pas de dispositions contraires (art. 1 al. 4). Selon l'article 41 al. 2 de cette loi, les communes établissent chaque année le rôle de perception et notifient les bordereaux d'impôt. La base de calcul, les revenus, fortune, bénéfice et capital imposables sont repris de la taxation cantonale (sous réserve des cas de répartition intercommunale). Etendre l'autonomie des communes à la détermination de la base imposable nécessiterait une modification de la LICO et dépasse donc le cadre de la présente révision. On relèvera dans la foulée qu'une telle réforme entraînerait une désharmonisation fiscale au sein du canton. Une telle désharmonisation est source de complications, au regard notamment des nombreux cas de répartitions intercommunales et intercantonales. Des règles complexes devraient alors être mises en œuvre par les communes pour régler ces cas de figure. Une diversification de la base imposable dans les différentes communes rendrait impossible la perception de l'impôt communal par le canton (ce dernier ne pourrait pas suivre et paramétrer les spécificités de chaque commune). La péréquation financière intercommunale serait compliquée. En outre, le canton ne souhaite pas limiter la marge de manœuvre dont il dispose en vertu de la Constitution fédérale (possibilité de fixer le montant des déductions, de régler les déductions sociales) afin d'utiliser uniquement «l'outil du coefficient d'impôt» qui est, au demeurant, étroitement lié à la procédure budgétaire.

Le Conseil d'Etat est conscient des difficultés financières auxquelles les collectivités publiques vont être confrontées au cours des prochaines années en raison des conséquences liées au COVID-19, difficultés auxquelles l'Etat est aussi confronté. Il estime toutefois qu'il est important et urgent de prévoir des abattements fiscaux pour les personnes physiques également, en complément des mesures urgentes déjà prises en faveur de l'économie et qui seront renforcées prochainement par les dépenses prévues au niveau du plan de relance en préparation. Ces mesures fiscales ont été plébiscitées en 2017 déjà dans le cadre de plusieurs interventions parlementaires puis à nouveau en 2019. Le Conseil d'Etat estime que les abattements fiscaux en faveur des personnes physiques doivent être considérés dans le cadre des mesures de soutien à l'économie qu'il convient de mettre en œuvre dans le canton. C'est la raison pour laquelle il souhaite maintenir le paquet de mesures proposées dans l'avant-projet soumis en consultation; paquet qui renforce et complète les mesures actives (dépenses additionnelles) du plan de relance qui sera soumis au Grand Conseil prochainement. Il estime toutefois qu'il serait peu raisonnable de prévoir des mesures supplémentaires, tant fiscales qu'en termes de dépenses additionnelles, dans le contexte actuel. Les finances publiques seront en effet mises à l'épreuve durant les prochaines années. Les perspectives ont en effet été revues sensiblement à la baisse, en particulier en raison de la contraction de l'activité économique. Si l'Etat peut s'appuyer temporairement sur des moyens financiers épargnés durant les dernières années, l'évolution attendue parle en faveur d'une grande vigilance, afin de conserver la maîtrise des finances de l'Etat. Le Conseil d'Etat estime toutefois que les efforts proposés sont nécessaires pour que l'économie cantonale puisse retrouver le plus rapidement possible une croissance soutenue et durable.

Mesures spécifiques

Le PDC soutient les mesures proposées mais regrette que le dégel de la déduction pour les primes d'assurance-maladie ne soit que partiel. L'explication du dégel partiel découle de la réponse du Conseil d'Etat à la motion Gobet/Brodard; le Conseil d'Etat estime que les considérations apportées restent valables et qu'un dégel complet ne se justifie pas.

L'UDC soutient les propositions mais propose de prévoir un abattement sur l'imposition des titres non cotés de 50% au moins; comme la CCIF, il souhaite que cette mesure entre en vigueur au 1er janvier 2021 également. Le PLRF souhaite un abattement de 50% sur la base de calcul. Le PS estime quant à lui que l'échantillonnage sur lequel l'estimation de l'incidence fiscale a été estimée est trop petit et souhaite un affinage des calculs et des explications sur le choix du Conseil d'Etat.

Le message apporte des précisions sur le choix de la mesure, la manière de définir son impact financier ainsi que sur les mesures appliquées dans d'autres cantons. L'abattement de 40% sur le taux d'imposition constitue une mesure modérée mais suffisante au vu de la situation actuelle et des évolutions qui pourraient survenir au cours des prochaines années dans l'évaluation des titres non cotés.

Le PS relève que dans la détermination de la déduction sociale pour les personnes seules de situation modeste il y a lieu de tenir compte des coûts à supporter par les personnes seules avec enfants. La CCIF estime que la déduction sociale pour les contribuables célibataires de condition modeste devrait être étendue jusqu'à un revenu de Fr. 53 000.–.

Le Conseil d'Etat rappelle que la situation particulière des personnes seules avec enfants est prise en compte par l'application du splitting au même titre que les couples mariés. En outre le message apporte quelques explications sur la manière dont le barème des déductions est établi.

Le PCS rejette la réforme de l'impôt sur la fortune (refonte du barème et abattement sur les titres non cotés), estimant que ces mesures favorisent les contribuables aisés; de telles mesures sont inopportunes dans le contexte actuel. Il approuve les autres mesures.

Quelques participants à la consultation souhaitent que la déduction maximale pour les frais de garde soit augmentée à Fr. 25 000.– comme cela est proposé pour l'impôt fédéral direct (votation en principe en septembre 2020). Le PS considère quant à lui que l'augmentation de la déduction des frais de garde laisse un grand nombre de familles sans soutien.

Avec une déduction à Fr. 10 100.–, le canton de Fribourg s'alignerait sur la plupart des cantons sans anticiper le résultat du vote fédéral. Le Conseil d'Etat est conscient que la mesure ne profitera qu'aux personnes qui paient plus de Fr. 6000.– de frais de garde.

Les propositions de modifications formelles du BEF et du SLeg ont été prises en compte dans la mesure du possible.

3. Modifications proposées

3.1. Adaptation au droit fédéral: révision de l'imposition à la source

Toutes les personnes sans permis d'établissement qui exercent en Suisse une activité lucrative dépendante sont soumises à l'imposition à la source. Le Tribunal fédéral considère depuis plusieurs décennies que cette méthode d'imposition est fondamentalement conforme au principe de l'égalité. Toutefois, dans le cadre d'un arrêt rendu le 26 janvier 2010, le Tribunal fédéral a examiné pour la première fois si le régime suisse d'imposition à la source respectait les dispositions de l'accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et la Communauté européenne. Il a jugé qu'il y avait une discrimination inadmissible lorsque des non-résident-e-s ne sont pas traité-e-s de la même manière que des résident-e-s se trouvant dans une situation comparable. Il existe une situation comparable lorsque des non-résident-e-s ne réalisent que des revenus minimes dans leur Etat de domicile et retirent l'essentiel de leur revenu d'une activité lucrative exercée dans l'Etat de leur lieu de travail. Lorsque ce revenu constitue plus de 90% des revenus mondiaux du non-résident ou de la non-résidente, ce dernier ou cette dernière doit être traité-e comme un-e «quasi-résident-e». La révision de l'imposition à la source fait suite à cet arrêt et poursuit deux objectifs: d'une part éliminer les inégalités de traitement entre les personnes soumises à l'imposition à la source et celles soumise à l'imposition ordinaire et, d'autre part, garantir le respect des obligations internationales de la Suisse. La révision de loi permet également l'uniformisation du calcul de l'impôt à la source dans toute la Suisse.

Selon la nouvelle réglementation, la perception d'un impôt à la source – et par conséquent l'assurance du recouvrement de l'impôt – continuent d'avoir lieu pour les catégories de personnes concernées. Par rapport au droit actuel, la taxation ordinaire ultérieure doit toutefois être ouverte à tous les résidents et résidentes imposé-e-s à la source. Le résident ou la résidente dont le revenu annuel brut de l'activité lucrative atteint ou dépasse un certain montant (Fr. 120 000.–) est obligatoirement soumis-e à la taxation ordinaire ultérieure. Une taxation ordinaire ultérieure est également prévue pour les résident-e-s imposé-e-s à la source qui ne l'ont pas demandée mais qui disposent de revenus ou de fortune imposables qui ne sont pas soumis à l'imposition à la source. Tous les autres peuvent demander une telle taxation. S'ils ou elles déposent cette demande, ils ou elles restent soumis-es à ce régime les années suivantes. D'un point de vue matériel, ils ou elles sont ainsi mis-es sur pied d'égalité avec les contribuables soumis à la procédure de taxation ordinaire. Les quasi-résident-e-s (personnes domiciliées à l'étranger mais qui répondent aux conditions légales) peuvent également demander une taxation ordinaire ultérieure. La revendication de déductions supplémentaires n'est plus possible dans le cadre d'une correction de barème.

3.2. Mise en œuvre de différentes motions approuvées au niveau cantonal

Par motion déposée le 18 mai 2017 et développée le 20 juin 2017 (M 2017-GC-96), les députés Markus Bapst et Thomas Rauber ont demandé une diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse par une révision de la loi sur les impôts cantonaux directs. Cette demande était motivée par le fait que l'impôt sur la fortune est très élevé dans le canton de Fribourg en comparaison intercantonale. Le Conseil d'Etat a proposé d'accepter la motion dans la mesure où sa mise en œuvre se limite à un allègement du

taux d'imposition appliqué aux titres (suisses) non cotés et à la réduction du barème de l'impôt sur la fortune et que le coût de ces mesures soit plafonné à un montant de l'ordre de 25 à 30 millions de francs annuellement. Le Conseil d'Etat subordonnait cette proposition à la condition que différentes autres motions, demandant toutes une diminution de la charge fiscale des personnes physiques soient rejetées. Le Grand Conseil a adopté la motion dans le sens proposé par le Conseil d'Etat et a rejeté les autres motions le 21 mars 2018.

En 2019, plusieurs motions demandant une diminution de la charge fiscale des personnes physiques ont à nouveau été déposées (motion Pierre Mauron et Benoît Piller, ajustement des taux d'imposition et des barèmes de l'impôt sur les personnes physiques pour soulager les revenus moyens et les familles fribourgeoises [2019-GC-67], motion Emanuel Waeber et Stéphane Peiry, baisse d'impôt pour la classe moyenne, les familles et les retraités [2019-GC-121], motion Hubert Dafflon et Francine Defferrard, modification de la loi sur les impôts cantonaux: Diminution de la charge fiscale sur la classe moyenne et soutien fiscal aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables [2019-GC-152] et motion Claude Brodard et Nadine Gobet, modification de la loi sur les impôts cantonaux [2019-C-136]). Lors de sa séance du 21 décembre 2019, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, a rejeté la première motion en raison de son coût. Il a traité les trois autres dans le cadre d'une même réponse, accepté la proposition de fractionnement des motions du Conseil d'Etat et approuvé la mise en œuvre des mesures suivantes: diminution du coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu de 2%, dégel partiel de la déduction pour l'assurance maladie d'environ 10%, augmentation de la déduction sociale pour les contribuables célibataires de condition modeste et augmentation de la déduction des frais de garde par des tiers. Les deux dernières mesures sont mises en œuvre dans le cadre du présent avant-projet. La modification du coefficient cantonal sera proposée dans la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2021 qui fera l'objet d'un message séparé. Le dégel de la déduction pour l'assurance-maladie relève de la compétence du Conseil d'Etat et sera intégré dans le cadre de la révision de l'ordonnance concernant la déduction des primes d'assurance-maladie et accidents.

4. Commentaire des dispositions proposées (LICD)

Art. 34 al. 3

Le montant de la déduction pour les frais de garde extra-familiale est augmenté de Fr. 6000.– à Fr. 10 100.–, soit au niveau actuel de la déduction fédérale. La loi fédérale du 27 septembre 2019 sur la déduction fiscale des frais de garde des enfants par des tiers (FF 2019 6257) qui sera soumise en votation populaire en septembre 2020 prévoit d'augmenter ce montant à Fr. 25 000.– sur le plan de l'impôt fédéral direct.

Art. 36 al. 2

Sur la base des comparaisons effectuées par l'AFC, on constate que les contribuables seul-e-s de condition modeste supportent comparativement une charge fiscale sensiblement plus élevée que dans les autres cantons. C'est la raison pour laquelle la déduction pour personnes seules à revenu modeste est remodelée. Aujourd'hui cette déduction dégressive est sensiblement moins élevée que pour les autres catégories de contribuables. Elle est accordée aux personnes seules et s'élève à Fr. 2500.– pour un revenu jusqu'à Fr. 12 000.–. Puis elle est dégressive jusqu'à un revenu de Fr. 24 000.–. En comparaison, les contribuables seul-e-s rentiers ou rentières AVS/AI bénéficient d'une déduction de Fr. 9000.– pour un revenu jusqu'à Fr. 24 000.–, puis de manière dégressive jusqu'à un revenu de Fr. 53 000.–. L'écart entre ces catégories de contribuables est très important. Afin de diminuer la charge fiscale des contribuables actifs et actives seul-e-s de la classe moyenne, le Conseil d'Etat propose d'augmenter la déduction complète de Fr. 2500.– à Fr. 4000.– et de l'accorder jusqu'à un revenu de Fr. 20 000.– contre Fr. 12 000.– actuellement. Cette déduction sera ensuite appliquée de manière dégressive jusqu'à un revenu de Fr. 39 000.–, contre Fr. 24 000.– actuellement, conformément au modèle illustré dans sa réponse à la motion Brodard/Gobet citée plus haut. Le nouveau barème des contribuables seul-e-s sans enfant à charge a été calculé en se basant sur les proportions retenues pour les barèmes de rentiers ou rentières AVS/AI. De cette manière, la déduction pour les contribuables seul-e-s représente environ 80% de la déduction pour les contribuables mariés, comme c'est le cas pour les rentiers et rentières AVS/AI.

De plus, avec cette uniformisation, la proportion entre contribuables non rentiers ou rentières et contribuables rentiers ou rentières est rétablie. Désormais, la déduction pour contribuables non rentiers ou rentières représente 45% de la déduction pour contribuables rentiers ou rentières, que les contribuables soient mariés ou non.

Art. 61 al. 1 et 2, 62 al. 1 et 2

Situation actuelle

Ces dispositions mettent en œuvre la modification du barème d'impôt sur la fortune telle que demandée par la motion Bapst/Rauber. Pour définir le nouveau barème, le Service cantonal des contributions (SCC) a comparé le barème actuel avec les barèmes en vigueur dans tous les autres cantons suisses. Il en ressort que la plupart des cantons appliquent soit un taux unique (8 cantons) soit un barème par tranche de fortune imposable (14 cantons). 2 cantons (FR et VS) ont un barème par paliers et 2 cantons (GE et BL) un taux par tranches, avec une progressivité dans chacune de ces tranches.

En outre, la grande majorité des cantons arrondissent la fortune imposable à Fr. 1000.–. Aujourd'hui, le barème fribourgeois arrondit la fortune imposable à Fr. 100.–.

Le barème en vigueur prévoit des seuils d'imposition à Fr. 20 000.– pour les contribuables célibataires et à Fr. 35 000.– pour les couples ou les contribuables ayant charge d'enfant. Ce seuil d'imposition crée une variation importante entre les contribuables étant à la limite inférieure du seuil d'imposition et ceux et celles le dépassant de peu. En effet, dans le premier cas, aucun impôt n'est perçu tandis que dans le deuxième, le taux est appliqué sur la totalité de la fortune imposable, conformément à l'illustration suivante:

> Couple marié ayant une fortune imposable de Fr. 34 900.– : cote = Fr. 0
> Couple marié ayant une fortune imposable de Fr. 35 000.– : cote = Fr. 39.90

Par conséquent, une augmentation de Fr. 100.– de fortune imposable coûte Fr. 39.90 d'impôt cantonal de base (taux marginal).

Solution préconisée

Pour pallier à ce phénomène du seuil d'imposition, il est nécessaire d'imposer la fortune dès Fr. 0.–.

Toutefois, pour ne pas prétériter les contribuables bénéficiant du seuil d'imposition actuellement, il y a lieu d'augmenter les déductions sociales sur la fortune des seuils d'imposition actuelle, conformément au tableau 1, ce qui permet de cibler la déduction sur les fortunes imposables les plus modestes.

Tableau 1

Déduction célibataire

Fortune imposable De	A	Déduction actuelle	Déduction proposée
0	75 000	35 000	55 000
75 001	100 000	25 000	45 000
100 001	125 000	15 000	35 000
125 001	150 000	5 000	25 000
150 001	175 000	0	15 000
175 001	200 000	0	5 000
200 001		0	0

Déduction marié-e

Fortune imposable De	A	Déduction actuelle	Déduction proposée
0	125 000	70 000	105 000
125 001	160 000	50 000	85 000
160 001	195 000	30 000	65 000
195 001	230 000	10 000	45 000
230 001	265 000	0	25 000
265 001	300 000	0	5 000
300 001		0	0

Par ailleurs, il est proposé de modifier la structure actuelle du barème pour passer à un barème par tranche qui consiste à appliquer un taux d'imposition différent par tranche de fortune imposable. A la différence du barème actuel, il n'y a pas d'effet de seuil car la même tranche est imposée de la même manière indépendamment de la fortune imposable totale. Conformément à la proposition formulée dans la réponse à la motion Bapst/Rauber, le coût de cette modification est d'environ 15 millions de francs par année. Ce coût est atteint en adaptant le barème comme il suit:

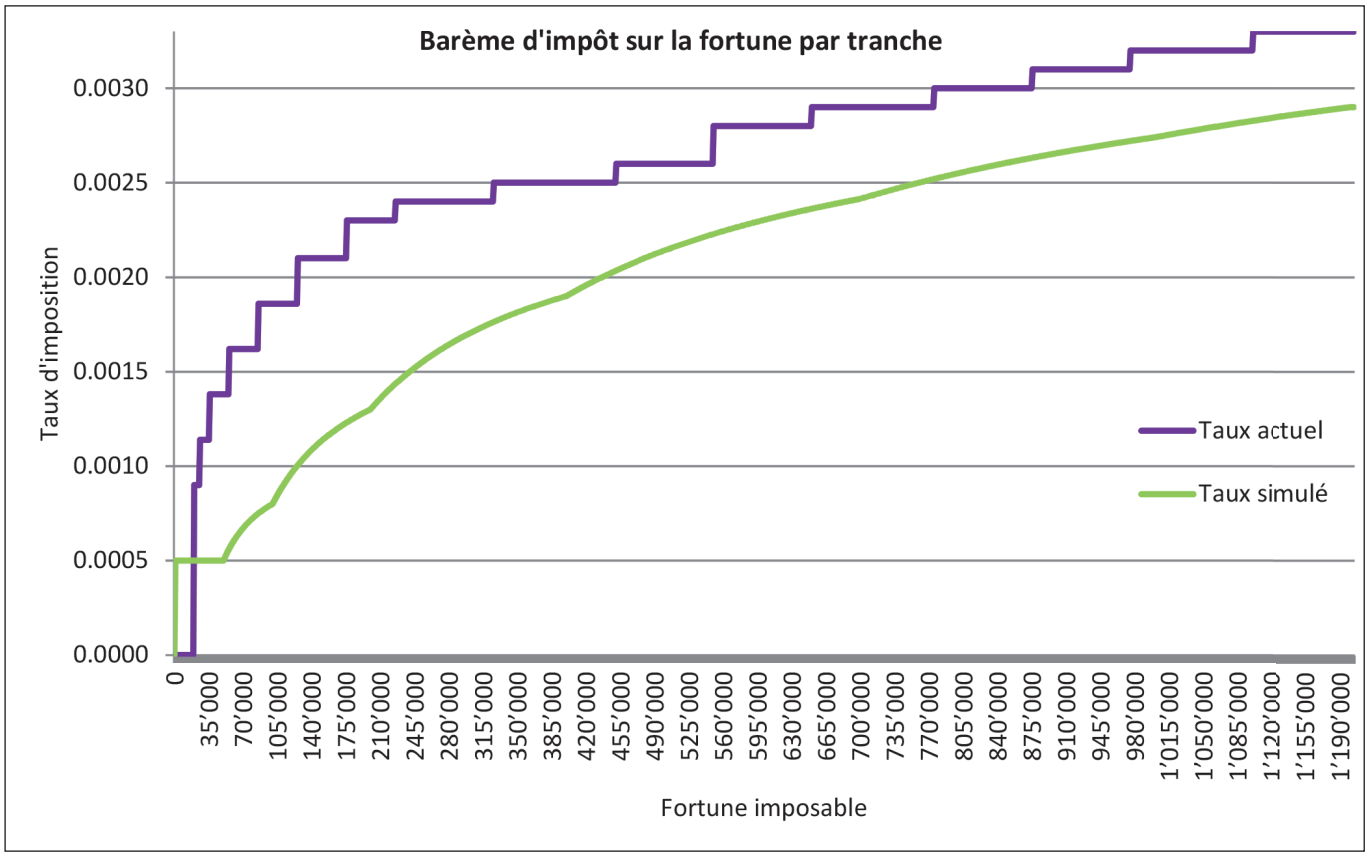
Tableau 2

Fortune imposable	Impôt en Fr.	Majoration en Fr. par Fr. 1000.–	Taux d'impôt en‰
0	0.–	0.50	0,00
50 000	25.–	1.10	0,50
100 000	80.–	1.80	0,80
200 000	260.–	2.50	1,30
400 000	760.–	3.10	1,90
700 000	1 690.–	3.50	2,41
1 000 000	2 740.–	3.70	2,74
1 200 000	3 480.–	2.90	2,90

Avec l'augmentation des déductions sociales, la charge fiscale de l'impôt sur la fortune est réduite pour toutes les catégories de contribuables. Pour les contribuables les plus fortuné-e-s, le taux cantonal maximal est réduit de 3,3‰ à 2,9‰. Pour atteindre ce taux maximum de 2,9‰, le taux marginal est progressif puis diminue sur la dernière tranche de fortune. Certains cantons ont choisi de ne pas casser la progressivité du taux fiscal marginal, à l'exemple du canton de Vaud, dont la charge fiscale marginale s'élève à Fr. 3.39 pour la tranche de fortune imposable supérieure à Fr. 670 000.–. Pour une fortune imposable de ce montant, le taux s'élève toutefois à 2,47‰. Le Conseil d'Etat estime sa manière de présenter le barème plus transparente.

L'effet de la modification est illustré comme suit:

Tableau 3



Cette solution, outre sa simplicité, présente différents avantages: elle supprime l'effet de seuil étant donné que chaque tranche de fortune imposable est imposée de la même manière, quel que soit le contribuable. En outre, le taux d'impôt est progressif jusqu'au taux maximum.

Art. 62 al. 3

Lors du traitement de la motion Bapst/Rauber (2017-GC-96), le Grand Conseil a approuvé cette dernière dans la mesure où sa mise en œuvre se limite à un allègement du taux d'imposition appliqué aux titres non cotés et à la réduction du barème de l'impôt sur la fortune (art. 62 al. 1 et 2). Pour rappel, la valeur des titres non cotés est déterminée sur la base des recommandations édictées par la Conférence suisse des impôts (CSI). La valeur de ces titres se fonde sur la valeur intrinsèque de la société, selon la formule suivante: [(2 × valeur de rendement) + valeur substantielle] : 3. De manière simplifiée, la valeur de rendement s'obtient par la capitalisation du bénéfice net des exercices concernés ([2 × le résultat de l'année N et 1 × l'année N-1] : 3). La valeur substantielle est définie sur la base des actifs et passifs de la société à la fin de l'année N. Au moment de la taxation de la personne physique, les comptes annuels nécessaires à l'évaluation de la société font fréquemment défaut. Pour ne pas retarder la procédure de taxation, il est courant de retenir la valeur vénale de la période fiscale précédente (N-1). Dans ce cas, si des dividendes ont été distribués, ces derniers doivent être déduits de la valeur substantielle. Il en découle que les personnes qui renoncent à la perception de dividendes pour maintenir ou améliorer la capacité d'investissement de la société se voient soumises à un impôt sur la fortune plus élevé quand bien même leur comportement vise à favoriser la création de valeur économique. Selon les constellations, particulièrement pour les personnes qui renoncent à percevoir des dividendes durant plusieurs années et dont la société connaît un essor important, il n'est pas rare que l'impôt sur la fortune dû représente une part importante, voire même supérieure aux revenus imposables de la personne concernée. Cas échéant, il peut arriver que les personnes concernées soient contraintes à prélever un dividende pour être en mesure de payer l'impôt sur la fortune. Plusieurs cantons ont reconnu les effets pervers de cette charge fiscale sur la croissance économique et les ont contrecarrés en utilisant la marge de manœuvre laissée par le législateur fédéral et les instructions de la CSI concernant l'estimation des titres non cotés en vue de l'impôt sur la fortune.

Le canton de Neuchâtel prévoit ainsi un abattement de 60% sur la valeur fiscale des titres. La valeur fiscale calculée avant l'abattement reste toutefois déterminante pour le calcul du taux d'imposition. Le canton d'Argovie prévoit un abattement de 50% sous la forme d'une franchise d'impôt. Le canton du Jura prévoit quant à lui un abattement de 30% de la différence entre la valeur vénale des titres et leur valeur nominale. Ces mesures touchent exclusivement les titres de sociétés suisses qui ne sont pas cotés en bourses et qui ne sont pas non plus régulièrement négociés hors bourse. Deux cantons (Nidwald ou Valais) appliquent un taux privilégié à l'imposition des titres lorsqu'un certain seuil de participation est dépassé.

Parmi les différentes mesures envisageables, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà indiqué être favorable à un système qui se rapprocherait du modèle neuchâtelois tout en privilégiant un abattement sur le taux d'impôt appliqué aux titres non cotés suisses plutôt qu'un abattement sur la base de calcul. Ce modèle lui semble en effet mieux à même de respecter l'harmonisation fiscale prévue dans la Constitution fédérale. Compte tenu des diverses discussions en cours au niveau fédéral au sujet de l'évaluation des titres non cotés (notamment les recommandations du rapport du 22 juin 2017 du Groupe de travail «Start-up»concernant l'évaluation des jeunes entreprises [start-up[1]]; l'interpellation 16.3703, Trouver une solution pour le problème de l'estimation dans le cadre de l'impôt sur la fortune), il n'est pas exclu que la circulaire 28 de la CSI soit adaptée à moyen terme afin d'apporter certains correctifs à l'évaluation des titres non cotés. Tenant compte de ceci et de la situation financière tendue liée à la crise COVID-19, le Conseil d'Etat propose de prévoir un abattement du taux d'imposition de 40% pour la part de la fortune privée afférant aux participations provenant de titres non cotés d'une société suisse. Comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans sa réponse à la motion Bapst/Rauber (2017-GC-96), il serait également envisageable de prévoir une mesure plus «ciblée» qui viserait à imposer la fortune investie dans l'outil de travail (quote-part de la fortune investie dans l'outil de travail par rapport à la fortune totale) à un taux réduit. Pour admettre l'application du taux réduit, le ou la contribuable devrait bénéficier d'une participation qualifiée et démontrer être lié-e par un contrat de travail à la personne morale. La mise en œuvre d'un tel système entraînerait toutefois plusieurs inconvénients: la vérification du respect des conditions s'avérerait très compliquée en procédure de taxation (il n'existe pas toujours de contrat de travail écrit entre la société et l'actionnaire-entrepreneur-e) et la fixation d'un seuil de participation pourrait entraîner des inégalités de traitement injustifiables dans certains cas.

Sur la base des données à sa disposition, le SCC a tenté d'estimer le coût d'un tel abattement. Ces estimations sont toutefois entachées d'une incertitude importante étant donné que *les bases de données du SCC ne permettent pas d'isoler les titres non cotés des autres éléments de fortune mobilière.* Le calcul a dès lors été effectué sur la base des données connues d'une vingtaine de contribuables du canton qui détiennent les titres non cotés suisses les plus importants. Pour ces derniers et dernières, la part des titres suisses non cotés représente en moyenne 34,66% de l'état des titres total (sachant toutefois que pour certains d'entre eux ce ratio est supérieur à 80%). La cote d'impôt sur la fortune de ces contribuables représente 11% de la totalité de l'impôt sur la fortune du canton. L'abattement de 40% sur le taux d'imposition qui leur est appliqué (avec un taux maximum de 0,33%) générerait des pertes de recettes fiscales de l'ordre de 1,7 million de francs ou une diminution des recettes de l'impôt sur la fortune de l'ordre de 20% (si l'on tient compte du fait que la cote d'impôt sur la fortune de ces contribuables s'élève à plus de 9 millions de francs). En extrapolant ces résultats sur les recettes totales d'impôt sur la fortune (env. 88 millions de francs pour la période fiscale 2017), les pertes de recettes fiscales annuelles induites par l'abattement s'élèvent à 16,3 millions de francs environ. Une extension de l'échantillonnage, telle que demandée par certains participants à la consultation ne permettrait vraisemblablement pas d'obtenir des résultats sensiblement différents.

Une extrapolation à l'ensemble de la fortune mobilière imposable dans le canton est toutefois délicate étant donné que le ratio entre les titres suisses non cotés et l'état des titres total peut fortement varier et qu'il est vraisemblablement moins élevé pour la majorité des contribuables qu'il ne l'est pour les contribuables retenu-e-s dans l'analyse. Dès lors, le coût précité est surestimé. On doit partir de l'idée qu'un abattement de 40% sur la base de calcul des titres suisses non cotés entraînerait des pertes de recettes fiscales qui seraient plutôt de l'ordre de 12 millions de francs par année au maximum. Le mécanisme prévu est illustré ci-après.

[1] https://biblio.parlament.ch/e-docs/392621.pdf

Illustration

Composition de la fortune

Titres non cotés détenus dans la fortune privée	1 000 000
Titres non cotés détenus dans la fortune commerciale	500 000
Fortune brute (code 3.910)	3 000 000
Fortune imposable	1 800 000
Quote-part éligible pour l'application du barème privilégié:	1 000 000 : 3 000 000 = 33,3%
Fortune imposable imposée au taux privilégié:	600 000 (33,3% × 1 800 000)
Taux privilégié	2,9‰ × 60% = 1,74‰

Imposition de la fortune:

Avec l'abattement:	2,9‰ × 1 200 000 + 1,74‰ × 600 000 = 3480 + 1044 = 4524
Sans l'abattement:	5220

Art. 71

Les modifications apportées suivent celles du droit fédéral: s'agissant de l'alinéa, 2 il est procédé à un raisonnement a contrario: il n'y a plus d'imposition à la source dès lors que l'un des époux obtient la nationalité suisse ou est au bénéfice d'un permis d'établissement. La procédure de taxation ordinaire s'applique alors aux deux époux.

Art. 72

Les revenus imposables (de l'activité lucrative dépendante) sont déjà définis aux articles 17 à 18c LICD et n'ont pas besoin d'être rappelés à l'article 72; la formulation de l'alinéa 2 let. a et b est simplifiée en conséquence.

Art. 73

Les bases régissant l'imposition à la source (art. 73 actuel) et les modalités de la retenue de l'impôt à la source (art. 74 et 75 actuels) ont été réunies dans le même article. Les principes restent identiques: les retenues d'impôt à la source sont fixées sur la base des barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et comprennent les impôts cantonaux, communaux, ecclésiastiques ainsi que l'impôt fédéral direct. Pour les impôts communaux et ecclésiastiques, on tient compte de la charge fiscale moyenne (art. 73 al. 2 et 3 actuels).

Chaque année, une nouvelle analyse de la charge fiscale est effectuée, sur la base des dernières statistiques fiscales officielles à disposition. Cette analyse tient compte des derniers coefficients communaux et ecclésiastiques connus. En substance, le calcul du taux de l'impôt à la source est effectué selon trois approches différentes:

> A: taux moyen calculé par rapport aux cotes cantonales sur le revenu (cote cantonale*coefficient de chaque commune et paroisse),
> B: taux moyen pondéré par le nombre de contribuables payant un impôt par commune,
> C: taux moyen pondéré par rapport à la population légale par commune.

Le taux retenu est le résultat de la moyenne des trois approches décrites ci-dessus, arrondie à 0,5.

A titre d'exemple, pour l'année fiscale 2019, les taux de perception calculés pour l'impôt à la source s'établissent comme suit:

Statistiques	**Période fiscale 2019**			
	A	B	C	**Décision**
Charge cantonale	100,0	100,0	100,0	**100,0**
Charge communale	78,6	79,8	79,7	**79,5**
Charge paroissiale	8,6	8,2	8,1	**8,0**
Charge totale	187,2	188,0	187,8	**187,5**
Taux ISO retenus		**ISO 2019**		**187,5**

Lors de la répartition entre les différentes autorités fiscales, il y a encore lieu de tenir compte de la provision de 3% versée à l'employeur, ainsi que des provisions d'encaissement de 1,5% à la charge des communes et de 3% à la charge des paroisses.

Les alinéas 3 et 4 reprennent l'article 74 actuel.

Selon l'alinéa 5, le Conseil d'Etat reste compétent pour fixer les barèmes pour l'impôt à la source et édicter les prescriptions nécessaires (art. 73 al. 1 actuel). Pour ce faire, il doit toutefois tenir compte des règles édictées par l'AFC en vertu des articles 85 de la loi sur l'impôt fédéral direct et 33 al. 3 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

Art. 73a

Ce nouvel article règle la taxation ordinaire ultérieure obligatoire pour les résident-e-s soumis-es à l'impôt à la source. Une telle taxation est effectuée si un certain revenu annuel brut provenant de l'activité lucrative est obtenu; cette limite sera reprise dans l'ordonnance du Conseil d'Etat qui reprendra les montants définis par le Département fédéral des finances (DFF) (Fr. 120 000.– selon l'ordonnance fédérale). Même si la personne soumise à l'impôt à la source n'obtient

pas ce revenu annuel mais dispose d'autres revenus et fortune qui ne sont pas soumis à la retenue de l'impôt à la source, elle sera soumise à la taxation ordinaire ultérieure. Le ou la contribuable aura jusqu'au 31 mars de l'année suivant l'année fiscale pour demander à l'autorité de taxation compétente la déclaration d'impôt. La taxation ordinaire ultérieure s'applique jusqu'à la fin de l'assujettissement.

Dans les cas de taxation ordinaire ultérieure, l'impôt à la source retenu est imputé sans intérêt au montant de l'impôt déterminé selon la taxation ordinaire ultérieure. Dès lors que le ou la contribuable a demandé une taxation ordinaire ultérieure, il ou elle recevra chaque année une déclaration d'impôt à remplir et ne pourra pas retourner à l'impôt à la source libératoire même si les conditions ne sont par la suite plus remplies.

Art. 73b

Si les conditions à la taxation ordinaire ultérieure obligatoire ne sont pas remplies, le résident ou la résidente soumis-e à l'impôt à la source peut toutefois déposer une demande en vue d'obtenir une taxation ordinaire ultérieure. La demande doit être déposée jusqu'au 31 mars de l'année suivant l'année fiscale concernée.

Dès lors que le ou la contribuable a demandé une taxation ordinaire ultérieure, il ou elle recevra chaque année une déclaration d'impôt à remplir et ne pourra pas retourner à l'impôt à la source libératoire, comme dans les cas de taxation ordinaire ultérieure d'office.

L'alinéa 4 précise que pour celui ou celle qui ne demande pas de taxation ordinaire ultérieure la perception à la source est libératoire: la possibilité de demander une rectification du décompte est supprimée.

Art. 73c

Cet article précise que, pour les résident-e-s, le SCC est compétent pour traiter des taxations ordinaires ultérieures uniquement pour les personnes qui étaient domiciliées ou en séjour dans le canton à la fin de l'année ou à la fin de leur assujettissement.

Art. 74 et 75

Les dispositions de l'article 74 sont reprises à l'article 73. L'article 74 est donc abrogé. L'article 75 al. 1 est obsolète car tous les résident-e-s seront soumis-es à la taxation ordinaire ultérieure ou pourront la demander. L'effet libératoire de l'impôt à la source est dorénavant réglé à l'article 73b al. 4.

La disposition de l'alinéa 2 qui prévoit l'obligation pour le SCC de répartir le montant payé entre les différentes collectivités publiques concernées est nouvellement réglée à l'article 170b.

Art. 76

L'alinéa 1 let. e est abrogé: selon le droit fédéral, l'employeur n'a pas l'obligation d'annoncer les personnes imposées à la source qui relèvent d'une taxation ordinaire ultérieure. Cette disposition n'est d'ailleurs pas appliquée.

La modification apportée à l'alinéa 2 est de nature purement rédactionnelle. Selon l'alinéa 4, le Conseil d'Etat reste compétent pour fixer la commission de perception. Toutefois, compte tenu de la LHID, cette commission doit nouvellement se trouver dans une fourchette se situant entre 1 et 2% du montant total de l'impôt à la source (art 37 al. 3 LHID) alors qu'elle s'élève actuellement à 3%.

L'article 6 de l'ordonnance du DFF sur l'impôt à la source prévoit la possibilité d'échelonner la commission de perception en fonction du mode de décompte choisi par le débiteur ou la débitrice de la prestation imposable. Il prévoit aussi la possibilité – comme dans le droit en vigueur – de réduire ou supprimer la commission de perception lorsque le débiteur ou la débitrice ne remplit pas ou pas entièrement ses obligations. Il est prévu de faire usage de ces possibilités dans l'ordonnance sur l'impôt à la source que le Conseil d'Etat devra réviser. Il est notamment prévu de réduire la commission de perception si le débiteur ou la débitrice remplit manuellement le décompte.

Art. 77

L'article 77 est déplacé à l'article 170; il peut donc être abrogé.

Art. 78

Le contenu de cet article est réglé à l'article 73a; il est donc abrogé.

Titre précédent l'article 79

Par rapport au titre actuel, les conditions de l'imposition à la source des personnes morales sont mises en évidence: ni le siège ni l'administration effective ne se trouvent en Suisse; cette modification est conforme à l'adaptation du droit fédéral.

Art. 80

L'alinéa 1 énumère les catégories de personnes qui ne sont pas domiciliées ni en séjour en Suisse au regard du droit fiscal et dont le revenu de l'activité lucrative dépendante en Suisse est soumis à l'impôt à la source conformément aux articles 72 et 73. L'article reprend le droit actuel: bien que les employé-e-s exerçant une activité dirigeante ne soit plus mentionné-e-s expressément, ils ou elles tombent sous la qualification générale des personnes qui exercent une activité lucrative dépendante dans le canton.

L'alinéa 2 reprend l'article 85 du droit actuel. L'exemption des marins qui travaillent à bord de navires de haute mer doit être reprise conformément à l'article 35 al. 1 let. h LHID. Cette norme ne concerne aucune personne contribuable dans le canton de Fribourg.

Art. 81

Le droit fédéral prévoit dorénavant expressément que les artistes peuvent bénéficier d'une déduction forfaitaire pour les frais d'acquisition du revenu égale à 50% de leurs revenus bruts. Pour les sportifs ou sportives et conférenciers ou conférencières, la déduction forfaitaire s'élève à 20%. La justification de frais plus élevés est supprimée (au même titre qu'il n'existe plus de rectification de décompte).

Art. 82

Les tantièmes, jetons de présences, indemnités fixes ou participations de collaborateurs qui sont versés à un tiers, au lieu d'être versés directement aux membres du conseil d'administration ou de la direction, sont nouvellement soumis à l'impôt à la source conformément à la modification apportée au droit fédéral.

Art. 85

Cet article est abrogé car son contenu est repris à l'article 80.

Art. 87 al. 1

Cet alinéa est précisé de manière à mentionner qu'aucune rectification du décompte n'est possible; le ou la contribuable qui répond aux conditions du quasi-résident ou de la quasi-résidente et souhaite que l'on tienne compte de déductions particulières devra déposer une demande de taxation ordinaire ultérieure.

Pour les couples à deux revenus, il sera en revanche possible de demander une correction du revenu déterminant lorsque le revenu du conjoint ou de la conjointe est inférieur au revenu retenu dans le calcul du barème.

Art. 87a

Ce nouvel article permet d'intégrer dans la législation la norme nécessaire pour tenir compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle le droit en vigueur est contraire à l'Accord sur la libre circulation des personnes. Selon la nouvelle réglementation, si des non-résident-e-s réalisent en Suisse la majeure partie de leur revenu mondial (y compris celui du conjoint ou de la conjointe) ils ou elles doivent pouvoir bénéficier des mêmes déductions que les personnes soumises à la taxation ordinaire. En outre, si une personne ne remplit pas cette condition mais qu'elle n'est pas assujettie à l'impôt selon le droit fiscal de son Etat de domicile en raison d'un faible revenu global (et que sa situation familiale ne peut dès lors pas être prise en compte dans l'Etat de domicile), l'Etat du lieu de travail doit reprendre ces réductions. Il y a dans ce cas une situation comparable à celle des résident-e-s, parce que la personne soumise à l'imposition à la source retire l'essentiel de ses revenus imposables d'une activité dans l'Etat du lieu de travail.

Enfin, les quasi-résident-e-s doivent pouvoir déposer une demande de taxation ordinaire ultérieure si une telle taxation est nécessaire pour faire valoir leur droit à des déductions prévues dans une convention contre les doubles impositions. Cette norme est nécessaire pour tenir compte du fait que la Suisse s'est engagée, dans plusieurs conventions de double imposition, à accepter la déduction des cotisations aux institutions de prévoyance de l'autre Etat contractant au même titre que les cotisations aux institutions de prévoyance suisses en ce qui concerne les travailleurs et travailleuses qui ne sont ni domicilié-e-s ni en séjour en Suisse.

La demande de taxation ordinaire ultérieure doit être déposée jusqu'au 31 mars de l'année suivant l'année fiscale par le travailleur ou la travailleuse; il s'agit d'un délai de péremption.

Les autorités fiscales fribourgeoises sont compétentes pour traiter les demandes de taxation ordinaire ultérieure provenant de travailleurs et travailleuses domicilié-e-s à l'étranger s'ils ou elles avaient leur activité dans le canton à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement en Suisse. Elles sont également compétentes pour traiter les demandes de travailleurs et travailleuses séjournant à la semaine ou pour une courte période s'ils ou elles avaient leur lieu de séjour de courte durée dans le canton de Fribourg à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement.

En cas de taxation ordinaire ultérieure, le montant d'impôt retenu à la source est imputé sans intérêts sur le montant de l'impôt calculé dans le cadre de la taxation ordinaire ultérieure.

Les modalités de la taxation ordinaire ultérieure pour les quasi-résident-e-s sont précisées dans l'ordonnance du DFF.

Art. 87b

Le droit fédéral prévoit enfin la possibilité, pour les autorités fiscales, de demander d'office une taxation ordinaire ultérieure en faveur ou en défaveur du ou de la contribuable, en cas de situation problématique manifeste. Une taxation ordinaire ultérieure d'office peut par exemple être appliquée lorsque les autorités fiscales disposent d'informations prouvant que le ou la contribuable touche, en plus du revenu de son activité lucrative, d'autres revenus imposables qui doivent être pris en compte lors de la détermination du taux d'imposition pour garantir que l'imposition sera conforme à la capacité économique réelle du ou de la contribuable. En

exécutant la procédure d'imposition à la source, les autorités fiscales ne disposent cependant généralement pas des documents leur permettant de déceler les cas de rigueur.

Art. 88

Les dispositions portant sur les obligations du débiteur ou de la débitrice de la prestation imposable pour les travailleurs et travailleuses domicilié-e-s ou en séjour en Suisse sont applicables. L'article le mentionne expressément.

L'ancien alinéa 1 est déjà réglé à l'article 81 al. 4. La disposition est redondante et peut être abrogée.

Art. 170a

Le nouvel alinéa 2 impose au ou à la contribuable domicilié-e à l'étranger et qui demande une taxation ordinaire ultérieure, d'indiquer une adresse de notification en Suisse. Sans cela, la retenue à la source se substitue à l'impôt ordinaire.

Art. 170b

Les dispositions prévoyant les obligations du SCC dans le cadre de l'imposition à la source (établissement des décomptes et répartition des montants aux collectivités publiques) sont dorénavant réglées de manière centralisée dans le chapitre concernant la procédure d'imposition à la source.

Art. 171

Le ou la contribuable soumis-e à l'imposition à la source peut toutefois contester les données pertinentes pour l'impôt mentionnées sur l'attestation remise par l'employeur ou lorsqu'il n'a pas reçu d'attestation de son employeur. Dans ces cas, il ou elle peut demander une décision de l'autorité de taxation compétente. S'il ou elle n'est pas d'accord avec la décision notifiée par l'autorité de taxation, les voies de droit ordinaires sont applicables.

Le débiteur ou la débitrice de la prestation imposable peut aussi demander à l'autorité de taxation une décision relative à l'existence et à l'étendue de l'assujettissement; il ou elle est toutefois tenu-e d'opérer la retenue de l'impôt à la source durant toute la durée de la procédure.

Art. 172 al. 3

L'article est complété de manière à assurer le recouvrement de l'impôt dans les cas dans lesquels le débiteur ou la débitrice de la prestation imposable n'a pas procédé à la retenue d'impôt et qu'il est impossible de recouvrer l'impôt à la source auprès de ce dernier ou de cette dernière, notamment en cas de faillite. Dans ce cas, conformément au droit fédéral (art. 49 al. 5 LHID), le montant dû doit être recouvert directement auprès des contribuables soumis-es à l'impôt à la source.

Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat propose une entrée en vigueur échelonnée de la nouvelle législation compte tenu l'ampleur des modifications apportées. Ainsi, les mesures en faveur des titres non cotés devraient entrer en vigueur un an plus tard que les autres modifications, à savoir le 1.1.2022.

5. Incidences de la révision

5.1. Incidences financières de la révision pour l'Etat

Déduction pour personnes modestes: cette modification génèrera un coût annuel de 3,3 millions de francs pour le canton.

Déduction des frais de garde: l'augmentation de la déduction maximale des frais de garde des enfants de 6000 à 10 100 francs entraînera des pertes de recettes fiscales de l'ordre de 0,5 million de francs par année pour le canton.

Modification du barème de l'impôt sur la fortune et augmentation des déductions sociales sur la fortune: Sur la base des statistiques fiscales 2017 au 30.06.2019, la modification du barème telle que proposée engendrerait une diminution des recettes de 15.5 millions de francs annuellement. Ce montant inclut la modification du barème des déductions sociales (dont le coût est estimé à 0.9 million de francs). Sans ce changement, le coût serait ainsi de 14.6 millions de francs par an, mais quelques contribuables paieraient davantage d'impôt sur la fortune qu'aujourd'hui.

Abattement du taux pour les titres non cotés: sur la base des statistiques fiscales 2017, le coût de l'abattement des titres non cotés sera de l'ordre de 12 millions de francs par année. A noter que cette modification interviendra postérieurement à la modification du barème d'impôt sur la fortune ce qui implique que les incidences financières de l'abattement du taux sont surévaluées d'environ 2 millions de francs.

Modification de l'imposition à la source: il n'est pas possible d'estimer l'impact financier des modifications apportées au système d'imposition à la source étant donné que nous ne savons pas combien de personnes imposées à la source (résident-e-s ou quasi-résident-e-s) demanderont (volontairement) à bénéficier d'une imposition ordinaire ultérieure. Les personnes qui en feront la demande profiteront a priori de déductions supplémentaires. On peut donc estimer que la révision entraînera tendanciellement des pertes de recettes fiscales. L'impact devrait toutefois être limité étant donné que ces mêmes personnes demandent aujourd'hui une correction du barème[1]. En revanche, pour tous les cas de taxation ordinaire ultérieure, les recettes de l'impôt à la source seront transférées dans les recettes de l'impôt ordinaire.

[1] L'impact retenu au budget 2021 au jour de la rédaction du message est de -2 millions de francs.

L'impact des mesures proposées dans le présent message est résumé dans le tableau qui suit. A noter que le dégel de la déduction pour les primes d'assurance maladie à hauteur de 10% et la baisse du coefficient d'impôt de 2% seront réglées dans des projets législatifs séparés qui devraient être adoptés cette année et dont l'effet financier pour l'Etat s'élève à une réduction de recettes de l'ordre de 26.8 millions de francs par année.

Mesure	Incidence fiscale annuelle	Entrée en vigueur
Déduction personnes modestes	3.3	2021
Déduction frais de garde	0.5	2021
Barème impôt sur la fortune	15.5	2021
Abattement du taux des titres non cotés	12.0	2022
Impôt à la source	2.0	2021
Total annuel dès 2022	**33.3**	

5.2. Incidences financières pour les communes et les paroisses

Déduction pour personnes modestes: Les communes seront affectées à hauteur de 2.6 millions de francs et les paroisses à 0.3 million de francs par année.

Déduction des frais de garde: l'augmentation de la déduction maximale des frais de garde des enfants de 6000 à 10 100 francs entraînera des pertes de recettes fiscales annuelles de l'ordre de 400 000 francs pour les communes et 50 000 francs pour les paroisses.

Modification du barème de l'impôt sur la fortune et augmentation des déductions sociales sur la fortune: Les mesures proposées sur le barème d'impôt sur la fortune entraîneront des pertes de recettes fiscales par année estimées à 12.4 millions de francs pour les communes et à 1.5 million de francs pour les paroisses.

Abattement du taux pour les titres non cotés: sur la base des statistiques fiscales 2017, le coût de l'abattement des titres non cotés sera de l'ordre de 9.6 millions de francs annuellement pour les communes et de 1.2 million de francs pour les paroisses (ce montant étant toutefois surestimé à hauteur d'environ 1.6 million de francs pour les communes et 0.2 million de francs pour les paroisses comme expliqué dans le chiffre précédent).

Modification de l'imposition à la source: il est difficile d'estimer l'impact financier des modifications apportées au système d'imposition à la source pour les communes et les paroisses; sur la base de l'impact retenu au budget de l'Etat 2021 (-2 millions de francs) l'impact sur les recettes peut être estimé respectivement à -1,6 million de francs et -200 000 francs.

L'incidence fiscale des mesures pour les communes et les paroisses est résumée dans le tableau qui suit:

Mesure	Incidence fiscale annuelle pour les communes	Incidence fiscale annuelle pour les paroisses	Entrée en vigueur
Déduction personnes modestes	2.60	0.30	2021
Déduction frais de garde	0.40	0.05	2021
Barème impôt sur la fortune	12.40	1.50	2021
Abattement du taux des titres non cotés	9.60	1.20	2022
Impôt à la source	1.60	0.20	2021
Total annuel dès 2022	**26.60**	**3.25**	

On rappelle que le dégel de la déduction pour les primes d'assurances maladie engendrera encore une réduction de recette de l'ordre de 8,6 millions de francs pour les communes et de 1,1 million de francs pour les paroisses.

5.3. Incidences informatiques

Des modifications informatiques seront nécessaires dans les applications de taxation des personnes physiques d'une part et de l'impôt à la source d'autre part. Des adaptations seront aussi nécessaires dans le logiciel FriTax pour le dépôt de la déclaration. Ces modifications devront être financées par le budget de maintenance adaptative.

5.4. Autres incidences

Les modifications apportées à l'imposition à la source avec l'élargissement des taxations ordinaires ultérieures alourdissent la charge administrative du SCC. Nous estimons que sur les 20 000 personnes imposées à la source dans le canton de Fribourg, environ 10 000 bénéficieront ou demanderont à bénéficier de l'imposition ordinaire ultérieure. Ces taxations devront être traitées par les secteurs de taxation des personnes physiques.

Le secteur de l'imposition à la source ne devra plus procéder aux corrections ultérieures du barème pour tenir compte de déductions supplémentaires mais devra toujours procéder au remboursement de l'impôt paroissial ou au contrôle des demandes de taxations ordinaires ultérieures.

La surcharge de travail nécessiterait l'engagement de trois taxateurs ou taxatrices (EPT) personnes physiques. Toutefois un projet d'optimisation des processus de taxation, notamment de la taxation automatique, annoncé au budget informatique 2021, devrait permettre la prise en charge d'une partie du travail supplémentaire. Le cas échéant une demande

de personnel additionnel serait formulée dans le cadre du budget 2022.

6. Aspects juridiques

6.1. Constitutionnalité et conformité au droit fédéral

La présente révision vise à adapter le droit cantonal aux modifications de la LHID, conformément au mandat d'harmonisation prévu à l'article 129 Cst.

Les mesures visant à alléger la charge fiscale des personnes physiques s'inscrivent dans le cadre de l'article 81 de la Constitution.

6.2. Referendum

La question du referendum financier est réglée aux articles 45 et 46 de la Constitution cantonale. L'article 45 prévoit que les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil sont soumis au referendum financer obligatoire. L'article 46 prévoit que les actes du Grand Conseil entraînant une dépenses nette nouvelle supérieure à 0,25% du total des dépenses des derniers comptes font l'objet d'un referendum financier facultatif. Ni la Constitution ni la législation cantonale ne prévoient de referendum financier pour les projets entraînant non pas des dépenses nouvelles mais des réductions de recettes. Le présent projet induit des diminutions de recettes fiscales et non de nouvelles dépenses. De ce fait, il n'est pas soumis au referendum financier. En revanche, il est soumis au referendum législatif.

En outre, dans la mesure où le projet induit, au cours des 5 premières années, des diminutions de recettes pour l'Etat et les communes (diminution globale de l'ordre de 277.9 millions de francs [estimation statique]) qui excédent 1/8% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (soit, sur la base des comptes 2018: 4 702 070 francs), le projet doit faire l'objet d'une décision à la majorité qualifiée du Grand Conseil conformément à l'article 141. al. 2 let. b de la loi sur le Grand Conseil.

7. Développement durable

La présente révision n'a pas d'impact sur le développement durable.

Botschaft 2020-DFIN-5

17. August 2020

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern. Nach einer kurzen Einleitung werden in dieser Botschaft die Gründe, die Tragweite und die Folgen der Revision erläutert. Er enthält ebenfalls einen Kommentar der geänderten Bestimmungen.

1. Vorbemerkungen

Mit dieser Revision soll das kantonale Recht an die Änderungen des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, (StHG; SR 642.14), die umfassende Anpassungen bei der Quellenbesteuerung betreffen, angepasst werden. Mit dieser Revision werden auch verschiedene auf Kantonsebene gutgeheissene Motionen für Steuerentlastungen der natürlichen Personen (bei der Einkommens- und Vermögenssteuer) umgesetzt. Die aus dieser Revision folgenden Steuererleichterungen, die zu weiteren Steuerentlastungsvorhaben hinzukommen, sind Teil der Strategie des Staatsrats zur Unterstützung der kantonalen Wirtschaftsakteure und der Freiburger Bevölkerung angesichts der Folgen der Coronakrise. Die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen trägt unmittelbar zur wirtschaftlichen Erholung und zur Schaffung der Grundlagen für die künftige wirtschaftliche Entwicklung bei.

2. Entwicklung der Vorlage

2.1. Inhalt des Vorentwurfs und Vernehmlassungsverfahren

Der Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern ist vom 3. Februar bis 4. Mai 2020 in die externe Vernehmlassung gemäss Artikel 22 Abs. 1 des Reglements über die Ausarbeitung der Erlasse (AER; SGF 122.0.21) geschickt worden. Die Vernehmlassung ist in die Zeit der Coronakrise gefallen, und die eingegangenen Vernehmlassungsantworten sind von den Sorgen in Zusammenhang mit dieser ausserordentlichen Situation geprägt. Neben 9 kantonalen Behörden haben 19 weitere Organe Stellung genommen: 6 Gemeinden und der FGV, 3 Pfarreien und kirchliche Körperschaften, 5 politische Parteien und 5 private Organisationen und Unternehmen. Der Bericht über das Ergebnis der Vernehmlassung ist auf der Website der Kanzlei aufgeschaltet.

2.2. Vernehmlassungsergebnisse und Nachbearbeitung

Reform der Quellenbesteuerung

Die gemäss harmonisiertem Bundesrecht erforderliche Quellenbesteuerungsreform ist unbestritten. Einige Vernehmlassungsteilnehmer möchten wissen, wie die an der Quelle erhobene Steuer unter den verschiedenen Gemeinwesen genau umverteilt wird und wünschen sich diesbezüglich mehr Transparenz. In der Botschaft des Staatsrats sind Erläuterungen dazu zu finden.

Die FDP ist für die Beibehaltung der Bezugsprovision zugunsten der Arbeitgeber von 3%. Da das harmonisierte Recht eine Deckelung der Provision bei 2% vorsieht, kann diesem Wunsch nicht entsprochen werden.

Steuerliche Entlastung der natürlichen Personen

Grundsätzliches

Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und die Gemeinden lehnen die Änderungen ab, die für sie Steuereinbussen zur Folge haben. Der FGV beanstandet in seiner Stellungnahme, dass der kantonale Gesetzgeber für die Gemeinden entscheidet, und findet, dass die Steuerhoheit der Gemeinden respektiert werden muss. Er gibt zu bedenken, dass die Einnahmen aus den Steuern der natürlichen Personen die einzigen als stabil zu bezeichnenden Einkünfte der Gemeinden sind und diese durch die Unsicherheit mit der Steuerreform und den wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise noch unbeständiger werden könnten. Er hält die steuerliche Entlastung der Steuerpflichtigen für kontraproduktiv, wenn daraufhin die Gemeindesteuern erhöht oder Dienstleistungen der Gemeinden gestrichen werden müssen. Der FGV will deshalb, dass diese vom kantonalen Gesetzgeber vorgeschlagenen Steuersenkungen nur auf den kantonalen Steuerfuss angewendet werden und der kommunale Gesetzgeber ganz

autonom über die Gemeindesteuern entscheiden kann. Die FEDE und die CSP teilen die Befürchtungen der Gemeinden.

Die meisten anderen Vernehmlassungsteilnehmer sind grundsätzlich für die Massnahmen zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen, werfen aber die Frage auf nach dem Inkrafttreten dieser Massnahmen am 1. Januar 2021 beziehungsweise 2022 in Anbetracht der aktuellen Coronakrise und der damit verbundenen Ungewissheit. Einige Vernehmlassungsteilnehmer weisen auf die angespannte finanzielle Lage hin, mit der die Gemeinwesen konfrontiert sein werden, und halten die Massnahmen angesichts der aktuellen Lage für unfundiert.

Die SP bedauert, dass es der Staatsrat verpasst hat, mit dieser Vorlage auch eine Änderung der Einkommenssteuersätze der natürlichen Personen vorzuschlagen, und findet, die vorgeschlagenen Änderungen beträfen nur die Wohlhabenderen.

Die HIKF hält die Steuerfusssenkung um 2% angesichts der neuen wirtschaftlichen Situation für zu gering.

Im Hinblick auf die von den Gemeinden formulierten Kritikpunkte ist zunächst an den Grundsatz der Steuerharmonisierung nach Artikel 129 der Bundesverfassung zu erinnern, wonach insbesondere die Bemessungsgrundlage, die Steuerabzüge und die Steuerbefreiungen harmonisiert werden sollen. Die Bestimmung bezieht sich zwar primär auf die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen. Nach der Rechtslehre gilt das Harmonisierungsgebot aber auch für die Gemeinden. Die Kantone können allerdings nicht nach Belieben Recht setzen, da sie dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern unterliegen.

Gegenwärtig gelten nach der auf kantonaler/kommunaler Ebene bestehenden Regelung die kantonalen Bestimmungen auch für die Gemeindesteuern, sofern das Gesetz über die Gemeindesteuern (GStG) keine anderslautenden Bestimmungen vorsieht (Art. 1 Abs. 4). Nach Artikel 41 Abs. 2 dieses Gesetzes erstellen die Gemeinden alljährlich das Bezugsrodel und stellen den Steuerpflichtigen die Steuerrechnung zu. Die Bemessungsgrundlage, steuerbare Einkommen, Vermögen, Gewinn und Kapital werden aus der kantonalen Veranlagung übernommen (vorbehaltlich interkantonale Steuerausscheidungsfälle). Wollte man den Gemeinden die Autonomie für die Bestimmung der Besteuerungsgrundlage erteilen, bräuchte es eine Änderung des GStG, was den Rahmen dieser Revision sprengen würde. Dabei ist zu bedenken, dass eine solche Reform zu einer steuerlichen Entharmonisierung innerhalb des Kantons führen würde. Eine solche Entharmonisierung führt zu Komplikationen, insbesondere im Hinblick auf die vielen Fälle interkommunaler und interkantonaler Steuerausscheidungen. So müssten die Gemeinden komplizierte Vorschriften umsetzen, um diese Fälle zu regeln. Eine Diversifizierung der Besteuerungsgrundlage in den verschiedenen Gemeinden würde den Bezug der Gemeindesteuer durch den Kanton verunmöglichen (er könnte die Besonderheiten der einzelnen Gemeinden nicht nachverfolgen und parametrieren). Der interkommunale Finanzausgleich wäre kompliziert. Ausserdem will der Kanton den Handlungsspielraum, über den er kraft der Bundesverfassung verfügt, nicht einschränken (Möglichkeit, die Höhe der Abzüge festzulegen, die Sozialabzüge zu regeln), um nur das Instrument des Steuerkoeffizienten zu nutzen, das im Übrigen eng mit dem Budgetverfahren verbunden ist.

Der Staatsrat ist sich der finanziellen Schwierigkeiten bewusst, mit denen die Gemeinwesen in den nächsten Jahren aufgrund der Folgen der Coronakrise konfrontiert sein werden; auch der Staat wird damit konfrontiert sein. Er hält es aber für wichtig und vordringlich, auch die natürlichen Personen steuerlich zu entlasten, zusätzlich zu den bereits für die Wirtschaft getroffenen Sofortmassnahmen, die demnächst durch die geplanten Ausgaben auf Ebene des Wiederankurbelungsplans, der in Arbeit ist, verstärkt werden. Solche Steuerentlastungsmassnahmen sind schon 2017 im Rahmen mehrerer parlamentarischen Vorstösse befürwortet worden, dann erneut im Jahr 2019. Nach Ansicht des Staatsrats sind diese Steuerermässigungen für die natürlichen Personen im Rahmen der vom Kanton umzusetzenden Wirtschaftsstützungsmassnahmen in Erwägung zu ziehen. Aus diesem Grund will er am Massnahmenpaket festhalten, das im in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf vorgeschlagen wird, einem Paket, das die aktiven Massnahmen (zusätzliche Ausgaben) des Wiederankurbelungsplans verstärkt und ergänzt, der dem Grossen Rat demnächst vorgelegt wird. Er ist jedoch der Ansicht, dass es unklug wäre, im gegenwärtigen Kontext zusätzliche Massnahmen – fiskalische oder in Form zusätzlicher Ausgaben – vorzusehen. Die öffentlichen Finanzen werden in der Tat in den kommenden Jahren auf eine harte Probe gestellt. Tatsächlich wurden die Aussichten deutlich nach unten revidiert, insbesondere als Folge des Rückgangs der Wirtschaftstätigkeit. Auch wenn der Staat vorübergehend auf die in den letzten Jahren eingesparten Finanzmittel zurückgreifen kann, erfordert die zu erwartende Entwicklung grosse Wachsamkeit, damit die Staatsfinanzen unter Kontrolle behalten werden können. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Anstrengungen notwendig sind, um sicherzustellen, dass die kantonale Wirtschaft so schnell wie möglich wieder kontinuierlich und nachhaltig wachsen kann.

Spezifische Massnahmen

Die CVP steht hinter den vorgeschlagenen Massnahmen, bedauert aber, dass die Wiederzulassung höherer Krankenversicherungsabzüge nur teilweise erfolgen soll. Die Erklärung der teilweisen Wiederzulassung gründet auf der Antwort des Staatsrats auf die Motion Gobet/Brodard; nach Ansicht des Staatsrats behalten diese Erwägungen ihre Gültigkeit, und eine vollumfängliche Wiederzulassung ist nicht gerechtfertigt.

Die SVP befürwortet die Vorschläge, schlägt aber eine Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften um mindestens 50% vor; wie die HIKF möchte sie, dass diese Massnahme ebenfalls am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt wird. Die FDP möchte eine Herabsetzung von 50% auf der Bemessungsgrundlage. Die SP ist ihrerseits der Ansicht, dass das Sample für die Schätzung der steuerlichen Auswirkungen zu klein war und fordert weitergehende Berechnungen und Erklärungen zur Entscheidung des Staatsrats.

In der Botschaft wird näher auf die Entscheidung für die Massnahme eingegangen und darauf, wie ihre finanzielle Auswirkung definiert wird, sowie auf die Massnahmen, die in den anderen Kantonen zur Anwendung gebracht werden. Die Herabsetzung des Steuersatzes um 40% ist eine moderate Massnahme, die aber angesichts der aktuellen Situation und der Entwicklungen, die sich in den nächsten Jahren bei der Bewertung nicht kotierter Wertschriften ergeben könnten, ausreichend ist.

Die SP gibt zu bedenken, dass bei der Bestimmung des Sozialabzugs für alleinstehende Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen die von Alleinstehenden mit Kindern zu tragenden Kosten zu berücksichtigen sind. Nach Ansicht der HIKF sollte der Sozialabzug für alleinstehende Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen auf ein Einkommen von 53 000.– Franken ausgedehnt werden.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass den besonderen Verhältnissen Alleinstehender mit Kindern mit der Anwendung des Splittings wie bei den Verheirateten Rechnung getragen wird. Die Botschaft enthält ausserdem einige Erklärungen dazu, wie die Abzugsskala aufgestellt wird.

Die CSP lehnt die Vermögenssteuerreform ab (Senkung des Vermögenssteuertarifs und Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften), weil sie findet, diese Massnahmen begünstigen die wohlhabenden Steuerpflichtigen und dies im aktuellen Kontext unangebracht ist. Sie befürwortet aber die anderen Massnahmen.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer möchten, dass der maximale Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten auf 25 000.– Franken erhöht wird, wie dies für die direkte Bundessteuer vorgeschlagen wird (Abstimmung im Prinzip im September 2020). Die SP ist ihrerseits der Ansicht, dass bei Erhöhung des Kinderbetreuungsabzugs viele Familien ohne Unterstützung bleiben.

Mit einem Abzug von 10 100.– Franken würde sich der Kanton Freiburg den meisten Kantonen angleichen, ohne dem Ergebnis der eidgenössischen Abstimmung vorzugreifen. Der Staatsrat ist sich bewusst, dass von dieser Massnahme nur Personen profitieren werden, die mehr als 6000.– Franken an Betreuungskosten zahlen.

Den vom GFB und vom GeGA vorgeschlagenen formalen Änderungen ist soweit möglich Rechnung getragen worden.

3. Beantragte Änderungen

3.1. Anpassung ans Bundesrecht: Revision der Quellenbesteuerung

Wer in der Schweiz ohne Niederlassungsbewilligung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgeht, ist dem Quellensteuerverfahren unterstellt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat diese Besteuerungsmethode jahrzehntelang als grundsätzlich mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar angesehen. Mit Urteil vom 26. Januar 2010 überprüfte das Bundesgericht jedoch erstmals die schweizerische Quellensteuerordnung auf ihre Kompatibilität mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen, das die Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen hatte. Gemäss Bundesgericht liegt eine unzulässige Diskriminierung vor, wenn Nicht-Ansässige anders behandelt werden als Ansässige, sofern sich diese in einer vergleichbaren Situation befinden. Eine solche sei immer dann anzunehmen, wenn Nicht-Ansässige in ihrem Wohnsitzstaat keine nennenswerten Einkünfte erzielen und ihr zu versteuerndes Einkommen im Wesentlichen aus einer Tätigkeit beziehen, die sie im Arbeitsortstaat ausüben. Mache dieser Anteil mehr als 90% der weltweiten Einkünfte aus, so sei die nichtansässige Person als «Quasi-Ansässige» zu behandeln. Die Revision der Quellenbesteuerung folgt diesem Urteil und verfolgt zwei Ziele: zum einen die Beseitigung von Ungleichbehandlungen zwischen quellenbesteuerten und ordentlich besteuerten Personen und zum andern die Sicherstellung der Einhaltung internationaler Verpflichtungen der Schweiz. Mit der Gesetzesrevision ist auch eine in der ganzen Schweiz einheitliche Quellensteuerberechnung möglich.

Nach der neuen Regelung bleiben die Erhebung einer Quellensteuer und damit die Sicherung des Steuerbezugs für die betroffenen Personenkategorien bestehen. Im Vergleich zum geltenden Recht soll neu jedoch allen ansässigen Quellensteuerpflichtigen die nachträgliche ordentliche Veranlagung offenstehen. Wer einen bestimmten Betrag des jährlichen Bruttoerwerbseinkommens erreicht oder überschreitet (120 000 Franken), wird obligatorisch der nachträglichen ordentlichen Veranlagung unterstellt. Eine nachträgliche ordentliche Veranlagung ist auch für ansässige Quellensteuerpflichtige vorgesehen, die keine solche beantragt haben, aber über steuerbare Einkünfte oder Vermögen verfügen, die nicht der Quellensteuer unterliegen. Alle andern können eine solche beantragen. Falls sie es tun, bleiben sie in den Folgejahren in diesem System eingebunden. Damit sind sie materiell-rechtlich den ordentlich Besteuerten gleichgestellt. Auch Quasi-Ansässige (Personen mit Wohnsitz im Ausland, die aber die gesetzlichen Bedingungen erfüllen) können eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragen. Es

können aber keine nachträglichen Abzüge im Rahmen einer Tarifkorrektur mehr beantragt werden.

3.2. Umsetzung verschiedener auf Kantonsebene gutgeheissener Motionen

Mit ihrer am 18. Mai 2017 eingereichten und am 20. Juni 2017 begründeten Motion (M 2017-GC-96) verlangten die Grossräte Markus Bapst und Thomas Rauber eine Senkung der Vermögenssteuern in den Bereich des schweizerischen Mittels durch eine Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern. Dieses Begehren wurde mit der im Kantonsvergleich sehr hohen Vermögensbesteuerung der natürlichen Personen begründet. Der Staatsrat beantragte die Motion insoweit anzunehmen, als sich ihre Umsetzung auf eine Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte (Schweizer) Wertschriften und die Senkung des Vermögenssteuertarifs beschränkt und die Kosten dieser Massnahmen (Steuereinbussen) auf 25 bis 30 Millionen Franken jährlich begrenzt werden. Er knüpfte diesen Antrag an die Bedingung, dass verschiedene andere Motionen, die alle eine steuerliche Entlastung der natürlichen Personen verlangten, abgelehnt werden. Der Grosse Rat hat die Motion im vom Staatsrat beantragten Sinn erheblich erklärt und die anderen Motionen am 21. März 2018 abgelehnt.

2019 wurden erneut mehrere Motionen zur Senkung der Steuerlast der natürlichen Personen eingereicht (Motion Pierre Mauron und Benoît Piller, Anpassung der Steuersätze und Steuertarife für die natürlichen Personen zur Entlastung der mittleren Einkommen und der Freiburger Familien [2019-GC-67], Motion Emanuel Waeber und Stéphane Peiry, Steuersenkung für den Mittelstand, die Familien und die Pensionierten [2019-GC-121], Motion Hubert Dafflon und Francine Defferrard, Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG): Steuersenkung für den Mittelstand und steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien [2019-GC-152] und Motion Claude Brodard und Nadine Gobet Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern [2019-GC-136]). An seiner Sitzung vom 21. Dezember 2019 hat der Grosse Rat auf Antrag des Staatsrats die erste dieser Motionen aus Kostengründen abgelehnt. Er hat die anderen drei Motionen in ein und derselben Antwort behandelt, der vom Staatsrat beantragten Aufteilung der Motionen zugestimmt und die Umsetzung folgender Massnahmen gutgeheissen: Einkommenssteuerfusssenkung um 2%, teilweise Deblockierung der Abzugsbeschränkung für Krankenkassenprämien im Umfang von rund 10%, Erhöhung des Sozialabzugs für alleinstehende Steuerpflichtige und Erhöhung der Kinderdrittbetreuungskostenabzüge. Die letzten zwei Massnahmen werden im vorliegenden Gesetzesvorentwurf umgesetzt. Die Anpassung des kantonalen Steuerfusses wird im Rahmen des Gesetzes über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2021 unterbreitet, wozu es eine eigene Botschaft geben wird. Die Deblockierung der Abzugsbeschränkung bei den Krankenkassenprämien liegt in der Zuständigkeit des Staatsrats und wird im Rahmen der Revision der Verordnung über den Abzug der Kranken- und Unfallversicherungsprämien umgesetzt.

4. Kommentar der einzelnen Bestimmungen (DStG)

Art. 34 Abs. 3

Der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten wird von 6000 Franken auf 10 100 Franken erhöht, was dem gegenwärtigen Abzug auf Bundesebene entspricht. Mit dem Gesetz vom 27. September 2019 zur Änderung des Gesetzes über die direkte Bundessteuer (steuerliche Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten (BBl 2019, 6597), das im September zur Volksabstimmung kommt, soll dieser Betrag auf 25 000 Franken bei der direkten Bundessteuer angehoben werden.

Art. 36 Abs. 2

Vergleiche der ESTV zeigen, dass alleinstehende Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen im Kanton Freiburg deutlich höhere Steuern bezahlen als in anderen Kantonen. Deshalb wird der Abzug für Alleinstehende mit bescheidenem Einkommen angepasst. Heute ist dieser degressive Abzug viel weniger hoch als für die anderen Kategorien von Steuerpflichtigen. Er wird Alleinstehenden gewährt und beträgt 2500 Franken bis zu einem Einkommen von 12 000 Franken und ist anschliessend degressiv bis zu einem Einkommen von 24 000 Franken. Im Vergleich dazu wird alleinstehenden AHV/IV-Rentenbezügerinnen und -bezügern bis zu einem Einkommen von 24 000 Franken ein Abzug von 9000 Franken gewährt, der anschliessend bis zu einem Einkommen von 53 000 Franken degressiv ist. Der Unterschied zwischen diesen Kategorien von Steuerpflichtigen ist sehr gross. Um die aktiven alleinstehenden Steuerpflichtigen des Mittelstands zu entlasten, schlägt der Staatsrat vor, den vollständigen Abzug von 2500 auf 4000 Franken zu erhöhen und ihn neu bis zu einem Einkommen von 20 000 Franken statt wie bisher 12 000 Franken zu gewähren. Dieser Abzug wird dann bis zu einem Einkommen von 39 000 Franken (statt bisher 24 000 Franken) degressiv gewährt, wie in seiner weiter oben erwähnten Antwort auf die Motion Brodard/Gobet dargelegt. Der neue Tarif für die alleinstehenden Steuerpflichtigen mit Unterhaltspflicht für Kinder ist auf der Basis der für die Tarife der AHV/IV-Rentner/innen berücksichtigten Proportionen berechnet worden. So entspricht der Abzug für Alleinstehende rund 80% des Abzugs für Verheiratete, wie bei den AHV/IV-Rentner/innen.

Zudem wird mit dieser Vereinheitlichung das Verhältnis zwischen steuerpflichtigen Nichtrentner/innen und Rentner/innen wiederhergestellt. Künftig macht der Abzug für

steuerpflichtige Nichtrentner/innen 45% des Abzugs für steuerpflichtige Rentner/innen aus, ob verheiratet oder nicht.

Art. 61 Abs. 1 und 2, 62 Abs. 1 und 2

Ausgangslage

Mit diesen Bestimmungen wird die in der Motion Bapst/Rauber geforderte Vermögenssteuertarifänderung umgesetzt. Zur Festlegung des neuen Steuertarifs hat die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) den bisherigen Steuertarif mit den Tarifen der anderen Schweizer Kantone verglichen. Es zeigt sich, dass die meisten Kantone entweder einen Einheitssatz anwenden (8 Kantone) oder einen Steuertarif nach Vermögenstranchen (14 Kantone). 2 Kantone (FR und VS) haben Tarifstufen und 2 Kantone (GE und BL) einen Tarif nach Vermögenstranchen mit Progressivität innerhalb der Vermögenstranchen.

Die meisten Kantone runden ausserdem das steuerbare Vermögen auf jeweils 1000 Franken. Heute wird nach dem Freiburger Steuertarif das steuerbare Vermögen auf 100 Franken gerundet.

Der geltende Steuertarif sieht eine Steuerfreigrenze bei 20 000 Franken für Alleinstehende und bei 35 000 Franken für Verheiratete oder Steuerpflichtige mit unterhaltspflichtigen Kindern vor. Diese Freigrenze schafft eine grosse Diskrepanz zwischen den Steuerpflichtigen knapp unter der Freigrenze und den Steuerpflichtigen, die etwas darüber liegen. Im ersten Fall werden nämlich gar keine Steuern erhoben, während im zweiten Fall der Satz auf dem gesamten steuerbaren Vermögen zur Anwendung kommt, wie hier zu sehen ist:

> Ehepaar mit einem steuerbaren Vermögen von Fr. 34 900.–: Steuerbetrag = Fr. 0
> Ehepaar mit einem steuerbaren Vermögen von Fr. 35 000.–: Steuerbetrag = Fr. 39.90

100 Franken mehr Vermögen kosten also Fr. 39.90.– einfache Kantonssteuern (Grenzsteuersatz).

Lösungsvorschlag

Um diesem Phänomen der Freigrenze entgegenzuwirken, muss das Vermögen ab 0 Franken besteuert werden.

Um allerdings die Steuerpflichtigen, die gegenwärtig von der Freigrenze profitieren, nicht zu benachteiligen, sollten die Sozialabzüge auf dem Vermögen um den gegenwärtigen Freigrenzbetrag erhöht werden, wie in Tabelle 1. Dadurch wird ein gezielterer Abzug auf den tieferen steuerbaren Vermögen möglich.

Tabelle 1

Abzug Alleinstehende

Steuerbares Vermögen von	bis	bisheriger Abzug	vorgeschlagener Abzug
0	75 000	35 000	55 000
75 001	100 000	25 000	45 000
100 001	125 000	15 000	35 000
125 001	150 000	5 000	25 000
150 001	175 000	0	15 000
175 001	200 000	0	5 000
200 001		0	0

Abzug Verheiratete

Steuerbares Vermögen von	bis	bisheriger Abzug	vorgeschlagener Abzug
0	125 000	70 000	105 000
125 001	160 000	50 000	85 000
160 001	195 000	30 000	65 000
195 001	230 000	10 000	45 000
230 001	265 000	0	25 000
265 001	300 000	0	5 000
300 001		0	0

Weiter wird vorgeschlagen, die bisherige Struktur des Steuertarifs zu ändern und zu einem Tarif nach Vermögenstranchen zu wechseln, mit unterschiedlichen Steuersätzen nach den verschiedenen Vermögenstranchen. Im Gegensatz zum jetzigen Tarif entsteht so kein Schwelleneffekt, da die gleiche Vermögenstranche gleich besteuert wird, unabhängig vom steuerbaren Gesamtvermögen. Wie in der Antwort auf die Motion Bapst/Rauber angesprochen, kostet diese Änderung rund 15 Millionen Franken jährlich. Dieser Betrag wird erreicht, wenn der Tarif wie folgt angepasst wird:

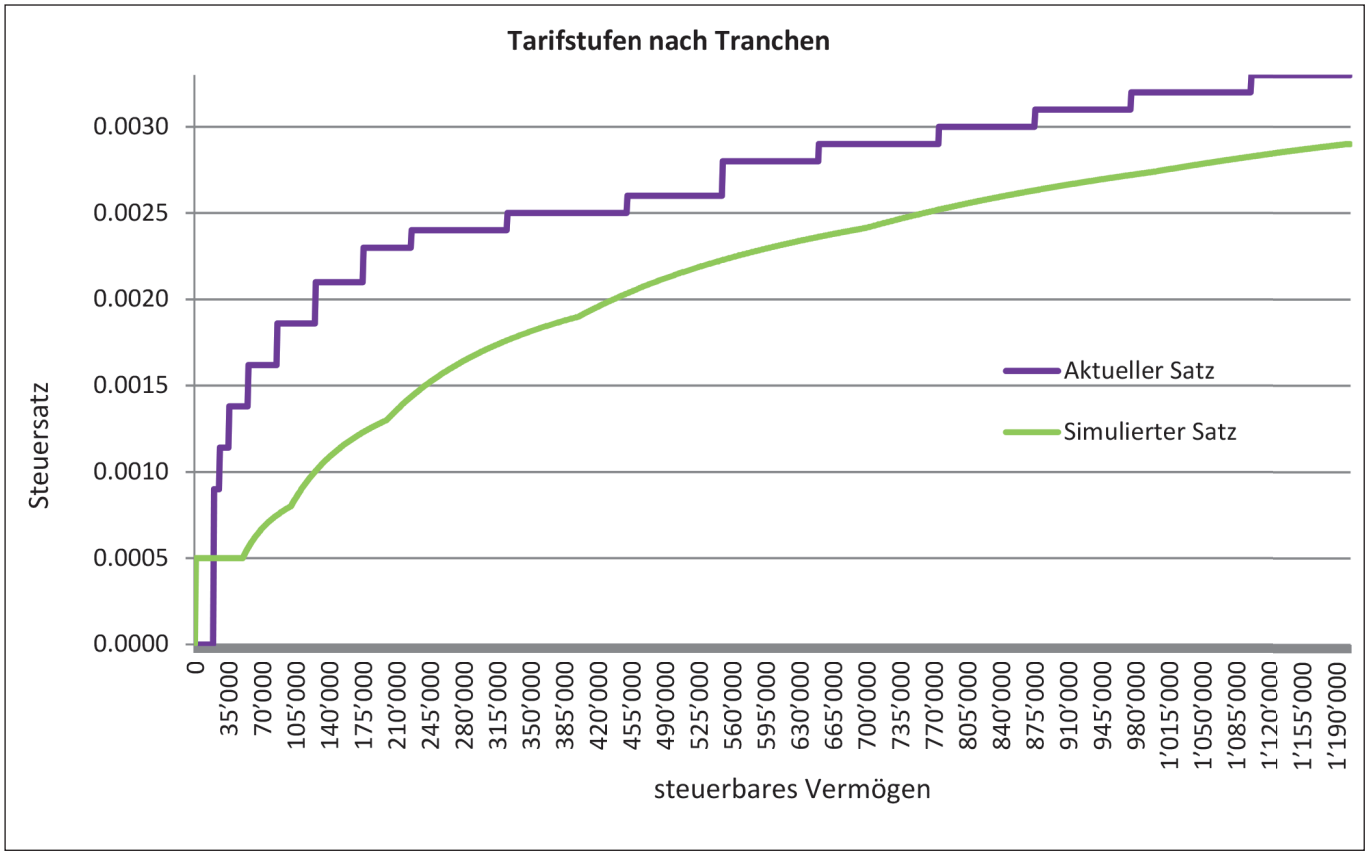
Tabelle 2

Steuerbares Vermögen	Steuerbetrag in Fr.	Aufschlag in Fr. pro Fr. 1000.–	Steuersatz in‰
0	0.–	0.50	0,00
50 000	25.–	1.10	0,50
100 000	80.–	1.80	0,80
200 000	260.–	2.50	1,30
400 000	760.–	3.10	1,90
700 000	1 690.–	3.50	2,41
1 000 000	2 740.–	3.70	2,74
1 200 000	3 480.–	2.90	2,90

Mit den höheren Sozialabzügen sinkt die Vermögenssteuerbelastung für alle Kategorien von Steuerpflichtigen. Für die Steuerpflichtigen mit den höchsten Vermögen wird der maximale kantonale Steuersatz von 3,3‰ auf 2,9‰ gesenkt. Um diesen Höchstsatz von 2,9‰ zu erreichen, ist der Grenzsteuersatz progressiv und sinkt auf der letzten Vermögenstranche. Einige Kantone haben beschlossen, die Progressivität des Grenzsteuersatzes nicht zu brechen, so etwa der Kanton Waadt, mit einer Grenzsteuerbelastung von 3.39 Franken für die Vermögenstranche von über 670 000 Franken. Für ein steuerbares Vermögen in dieser Höhe liegt der Steuersatz jedoch bei 2,47‰. Der Staatsrat hält seine Art der Steuertarifpräsentation für transparenter.

Die Wirkung der Änderung lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

Tabelle 3



Diese Lösung ist nicht nur sehr einfach, sondern hat verschiedene Vorteile: Der Schwelleneffekt fällt weg, da jede Vermögenstranche gleich besteuert wird, unabhängig von der steuerpflichtigen Person. Ausserdem ist der Steuersatz bis zum Höchstsatz progressiv.

Art. 62 Abs. 3

Im Grossen Rat ist die Motion Bapst/Rauber (2017-GC-96) insofern gutgeheissen worden, als sich ihre Umsetzung auf eine Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften und die Senkung des Vermögenssteuertarifs beschränkt (Art. 62 Abs. 1 und 2). Der Wert nicht kotierter Wertschriften bestimmt sich nach den von der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) herausgegebenen Empfehlungen. Der Wert dieser Titel basiert auf dem inneren Wert des Unternehmens, nach folgender Formel: [(2× Ertragswert) + Substanzwert] : 3. Vereinfacht gesagt ergibt sich der Ertragswert aus dem kapitalisierten ausgewiesenen Reingewinn der massgebenden Geschäftsjahre ([2 × Reingewinn der Steuerperiode n + Reingewinn der Steuerperiode n2 1 -13] : 3). Grundlage für die Bestimmung des Substanzwertes sind die Aktiven und Passiven der Jahresrechnung (n). Zum Zeitpunkt der Veranlagung der natürlichen Person fehlen oft die zur Unternehmensbewertung erforderlichen Jahresrechnungen. Um das Veranlagungsverfahren nicht zu verzögern, ist es üblich, auf den Verkehrswert der Vorsteuerperiode abzustellen (n-1). Wenn in diesem Fall Dividenden ausgeschüttet wurden, so sind diese vom Substanzwert in Abzug zu bringen. Daraus folgt, dass Unternehmer, die keine Dividenden ausschütten, um die Investitionsfähigkeit des Unternehmens zu erhalten oder zu steigern, mehr Vermögenssteuern zahlen müssen, obwohl sie damit mehr Wirtschaftsleistung

erbringen wollen. Je nach Konstellation kommt es nicht selten vor, dass gerade bei Unternehmern, die jahrelang keine Dividenden ausschütten und deren Unternehmen floriert, die Vermögenssteuern einen Grossteil ihres steuerbaren Einkommens ausmachen oder sogar darüber hinausgehen. So kann es dazu kommen, dass die Betroffenen gezwungen sind Dividenden auszuschütten, um die Vermögenssteuern zu bezahlen. Einige Kantone haben diesen steuerlichen Negativeffekt auf das Wirtschaftswachstum erkannt und ihm entgegengewirkt, indem sie den Spielraum genutzt haben, den ihnen der eidgenössische Gesetzgeber und die Richtlinien der SSK in Bezug auf die Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer gelassen haben.

So sieht der Kanton Neuenburg einen Abschlag von 60% auf dem Steuerwert der Wertschriften vor. Massgebend für die Berechnung des Steuersatzes bleibt allerdings der Steuerwert vor dem Abschlag. Der Kanton Aargau sieht einen Abschlag von 50% in Form eines Steuerfreibetrags vor und der Kanton Jura einen Abschlag von 30% auf der Differenz zwischen dem Verkehrswert der Wertschriften und ihrem Nennwert. Dies betrifft ausschliesslich Wertschriften von Schweizer Unternehmen, die nicht börsenkotiert sind und auch nicht regelmässig ausserbörslich gehandelt werden. Zwei Kantone (Nidwalden, Wallis) wenden einen Vorzugssatz für die Wertschriftenbesteuerung an, sobald eine bestimmte Beteiligungsschwelle überschritten ist.

Angesichts der verschiedenen möglichen Massnahmen hat sich der Staatsrat schon für ein System ähnlich dem Neuenburger Modell ausgesprochen, jedoch vorzugsweise mit einem Abschlag auf dem Steuersatz für nicht kotierte Schweizer Wertpapiere statt einem Abschlag auf der Bemessungsgrundlage. Dieses Modell scheint tatsächlich der in der Bundesverfassung verankerten Steuerharmonisierung besser zu entsprechen. Nach den verschiedenen Diskussionen, die auf Bundesebene über die Bewertung der nichtkotierten Wertschriften im Gang sind (namentlich die Empfehlungen des Berichts vom 22. Juni 2017 der Arbeitsgruppe «Start-ups» zur Bewertung von Jungunternehmen [Start-ups[1]]; Interpellation 16.3703, Lösung der Bewertungsproblematik bei der Vermögenssteuer für KMU) ist nicht auszuschliessen, dass das Kreisschreiben 28 der Schweizerischen Steuerkonferenz mittelfristig angepasst wird und einige Korrekturen an der Bewertung nichtkotierter Wertschriften angebracht werden. In Anbetracht dessen und der angespannten finanziellen Lage mit der Coronakrise schlägt der Staatsrat vor, für den Vermögensanteil an Beteiligungen aus nicht kotierten Wertschriften einer Schweizer Gesellschaft einen Abschlag auf dem Steuersatz von 40% vorzusehen. Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion Bapst/Rauber (2017-GC-96) bemerkte, wäre es auch vorstellbar, eine «gezieltere» Massnahme ins Auge fassen, wonach das ins Unternehmen investierte Vermögen zu einem niedrigeren Satz besteuert würde (ins Unternehmen investierte Vermögen im Verhältnis zum Gesamtvermögen). Damit der niedrigere Satz zur Anwendung kommt, müsste der/die Steuerpflichtige eine qualifizierte Beteiligung halten und nachweislich über einen Arbeitsvertrag an die juristische Person gebunden sein. Die Umsetzung eines solchen Systems hätte aber verschiedene Nachteile: Es wäre sehr kompliziert, im Veranlagungsverfahren zu prüfen, ob die Bedingungen erfüllt sind (es existiert nicht immer ein schriftlicher Arbeitsvertrag zwischen der Firma und dem Unternehmer-Aktionär), und die Festsetzung einer Beteiligungsschwelle könnte in gewissen Fällen zu nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen führen.

Anhand der verfügbaren Daten hat die KSTV versucht, die Kosten eines solchen Abschlags zu schätzen. Dies ist aber mit einem grossen Vorbehalt verbunden, *da sich die nicht kotierten Wertpapiere in den Datenbanken der KSTV nicht getrennt vom anderen beweglichen Vermögen herausfiltern lassen*. Deshalb wurden als Berechnungsgrundlage die bekannten Zahlen von rund zwanzig Steuerpflichtigen im Kanton, die Wertschriften der wichtigsten, nicht kotierten Schweizer Firmen halten, herangezogen. Bei diesen beträgt der Anteil nicht kotierter Titel am gesamten Wertschriftenbestand durchschnittlich 34,66% (wobei dieser Anteil bei einigen aber über 80% liegt). Die Vermögenssteuer dieser Steuerpflichtigen macht 11% des gesamten kantonalen Vermögenssteuerertrags aus. Der Abschlag von 40% auf dem für sie geltenden Steuersatz (mit einem Höchstsatz von 0,33%) hätte eine Einnahmeneinbusse von etwa 1,7 Millionen Franken zur Folge, was 20% der von ihnen generierten Vermögenssteuereinnahmen entspricht (diese Steuerpflichtigen zahlen gegenwärtig rund 9 Millionen Franken an Vermögenssteuern). Rechnet man dies auf das Total der Vermögenssteuereinnahmen hoch (ca. 88 Millionen Franken für die Steuerperiode 2017), führt der Abschlag zu jährlichen Einnahmeneinbussen von rund 16,3 Millionen Franken. Ein grösseres Sample wie von gewissen Vernehmlassungsteilnehmern verlangt, dürfte kaum zu signifikant anderen Ergebnissen führen.

Eine Extrapolation auf das gesamte steuerbare bewegliche Vermögen im Kanton ist jedoch heikel, weil der Anteil nicht kotierter Schweizer Wertpapiere am gesamten Wertschriftenbestand stark variieren kann und bei vielen Steuerpflichtigen wahrscheinlich niedriger ist als bei den Steuerpflichtigen im analysierten Sample. Damit sind die oben genannten Kosten zu hoch geschätzt. Ein Abschlag von 40% auf der Bemessungsgrundlage Schweizer Wertschriften ohne Kurswert dürfte Steuerausfälle im Umfang von maximal 12 Millionen Franken jährlich zur Folge haben. Dieser Mechanismus lässt sich wie folgt veranschaulichen.

[1] https://biblio.parlament.ch/e-docs/392620.pdf

Veranschaulichung

Zusammensetzung des Vermögens

Nicht kotierte Wertschriften im Privatvermögen	1 000 000
Nicht kotierte Wertschriften im Geschäftsvermögen	500 000
Bruttovermögen (Code 3.910)	3 000 000
Steuerbares Vermögen	1 800 000
Für den Vorzugstarif qualifizierender Anteil:	1 000 000 : 3 000 000 = 33,3%
Steuerbares Vermögen besteuert zum Vorzugssatz:	600 000 (33,3% × 1 800 000)
Vorzugssatz	2,9‰ × 60% = 1,74‰

Vermögensbesteuerung:

Mit Abschlag:	2,9‰ × 1 200 000 + 1,74‰ × 600 000 = 3480 + 1044 = 4524
Ohne Abschlag:	5220

Art. 71

Die Änderungen richten sich nach den bundesrechtlichen Änderungen: In Absatz 2 wird der Umkehrschluss betont: Die Quellenbesteuerung entfällt, sobald einer der Ehegatten das schweizerische Bürgerrecht oder die Niederlassungsbewilligung erhält. Das ordentliche Veranlagungsverfahren gilt dann für beide Ehegatten.

Art. 72

Die steuerbaren Einkünfte (aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit) sind bereits in Artikel 17–18c DStG definiert, die Wiederholung in Artikel 72 ist also nicht nötig und somit eine redaktionelle Straffung von Absatz 2 Bst. a und b angezeigt.

Art. 73

Neu werden die Grundlagen (bisher in Art. 73) und die Ausgestaltung des Quellensteuerabzugs (bisher in Art. 74 und 75) in einem Artikel vereint. Das Prinzip bleibt gleich: Der Quellensteuerabzug wird auf der Grundlage der für die Einkommenssteuer natürlicher Personen geltenden Steuertarife festgesetzt; er umfasst die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern sowie die direkte Bundessteuer. Für die Gemeinde- und Kirchensteuern wird auf die durchschnittliche Steuerbelastung abgestellt (bisheriger Art. 73 Abs. 2 und 3).

Jedes Jahr wird die Steuerbelastung auf der Grundlage der letzten verfügbaren amtlichen Steuerstatistiken neu analysiert. Diese Analyse trägt den letzten bekannten Gemeinde- und Kirchensteuerkoeffizienten Rechnung. Substanziell berechnet sich der Quellensteuersatz nach drei verschiedenen Ansätzen:

> A: Durchschnittssatz berechnet im Verhältnis zu den kantonalen Einkommenssteuerbeträgen (einfache Kantonssteuer*Koeffizient der einzelnen Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden),

> B: Durchschnittssatz gewichtet nach Anzahl Steuerzahlende pro Gemeinde,

> C: Durchschnittssatz gewichtet nach zivilrechtlicher Bevölkerung pro Gemeinde.

Der berücksichtigte Satz ergibt sich aus dem Durchschnitt dieser drei Ansätze, gerundet auf 0,5.

So lassen sich beispielsweise für das Steuerjahr 2019 die Quellensteuersätze wie folgt errechnen:

Statistiken	Steuerperiode 2019			
	A	B	C	**Entscheid**
Kantonssteuer	100.0	100.0	100.0	**100.0**
Gemeindesteuer	78.6	79.8	79.7	**79.5**
Kirchensteuer	8.6	8.2	8.1	**8.0**
Gesamtsteuerbelastung	187.2	188.0	187.8	**187.5**
Berücksichtigte QSt-Sätze	**ISO 2019**			**187.5**

Bei der Aufteilung zwischen den verschiedenen Steuerbehörden ist auch noch der Provision von 3% an den Arbeitgeber sowie den Bezugsprovisionen von 1,5% zulasten der Gemeinden und von 3% zulasten der Pfarreien und Kirchgemeinden Rechnung zu tragen.

Die Absätze 3 und 4 knüpfen an den bisherigen Artikel 74 an.

Nach Absatz 5 bleibt der Staatsrat für die Festsetzung der Quellensteuertarife und den Erlass der notwendigen Vorschriften zuständig (bisheriger Art. 73 Abs. 1). Dazu muss er sich allerdings nach den von der ESTV erlassenen Bestimmungen gemäss Artikel 85 des Gesetzes über die direkte Bundessteuer und Artikel 33 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden richten.

Art. 73a

In diesem neuen Artikel wird die obligatorische nachträgliche ordentliche Veranlagung für ansässige Quellensteuerpflichtige geregelt. Eine solche wird durchgeführt, wenn ein bestimmtes jährliches Bruttoerwerbseinkommen erzielt wird. Der relevante Schwellenwert wird in der Verordnung des Staatsrats verankert, wobei die vom Eidgenössischen Finanzdepartement definierten Beträge übernommen werden (120 000 Franken gemäss eidgenössischer Verordnung). Auch quellensteuerpflichtige Personen, die diese Schwelle des jährlichen Bruttoerwerbseinkommens nicht überschreiten, aber über anderes nicht quellensteuerpflichtiges Einkommen und Vermögen verfügen, werden nachträglich ordentlich veranlagt. Sie haben in diesem Fall bis zum 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres Zeit, bei der zuständigen Veranlagungsbehörde das Formular für die Steuererklärung zu verlangen. Die nachträgliche ordentliche Veranlagung gilt bis zum Ende der Quellensteuerpflicht.

Bei nachträglicher ordentlicher Veranlagung wird die bereits bezogene Quellensteuer auf den gemäss der nachträglichen ordentlichen Veranlagung geschuldeten Steuerbetrag zinslos angerechnet. Wer eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragt, muss jedes Jahr eine Steuererklärung ausfüllen und kann nicht mehr zur Quellensteuer mit Abgeltungswirkung zurückkehren, auch wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden.

Art. 73b

Sind die Voraussetzungen für die obligatorische nachträgliche ordentliche Veranlagung nicht erfüllt, so können quellensteuerpflichtige Ansässige dennoch einen Antrag auf nachträgliche ordentliche Veranlagung stellen. Der Antrag muss bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres eingereicht werden.

Wer eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragt, muss jedes Jahr eine Steuererklärung ausfüllen und kann nicht mehr zur Quellensteuer mit Abgeltungswirkung zurückkehren, auch wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden.

Nach Absatz 4 hat die erhobene Quellensteuer für Personen, die keinen Antrag auf nachträgliche ordentliche Veranlagung gestellt haben, abgeltende Wirkung, und die Geltendmachung zusätzlicher Abzüge ist nicht mehr möglich.

Art. 73c

Nach diesem Artikel ist die KSTV was die Ansässigen betrifft, lediglich für die Bearbeitung der nachträglichen ordentlichen Veranlagungen derjenigen Personen zuständig, die am Ende des Steuerjahres oder der Steuerpflicht im Kanton Wohnsitz oder Aufenthalt hatten.

Art. 74 und 75

Die Bestimmungen von Artikel 74 sind neu in Artikel 73 verankert. Artikel 74 wird daher aufgehoben. Artikel 75 Abs. 1 ist obsolet geworden, da alle Ansässigen nachträglich ordentlich veranlagt werden oder dies beantragen können. Die abgeltende Wirkung der Quellensteuer ist künftig in Artikel 73b Abs. 4 geregelt.

Die Bestimmung von Absatz 2, wonach die KSTV den bezahlten Betrag unter den verschiedenen betroffenen Gemeinwesen aufteilen muss, ist neu in Artikel 170b verankert.

Art. 76

Absatz 1 Bst. e ist aufgehoben: nach Bundesrecht ist der Arbeitgeber nicht verpflichtet, nachträglich ordentlich veranlagte Quellensteuerpflichtige zu melden. Diese Bestimmung kommt übrigens nicht zur Anwendung.

Die Änderung in Absatz 2 ist rein redaktionell. Nach Absatz 4 bleibt der Staatsrat für die Festsetzung der Bezugsprovision zuständig. Für diese Provision, die aktuell 3% beträgt, gilt jedoch neu eine Bandbreite von 1–2% des gesamten Quellensteuerbetrags (Art. 37 Abs. 3 StHG).

Nach Artikel 6 der Verordnung des EFD über die Quellensteuer kann die Bezugsprovision je nach der von der Schuldnerin/vom Schuldner der Leistung gewählten Abrechnungsart abgestuft werden. Wie im geltenden Recht kann ausserdem die Bezugsprovision gekürzt werden oder ganz entfallen, wenn die Schuldnerin/der Schuldner den eigenen Pflichten nicht vollumfänglich nachkommt. Diese Möglichkeiten sollen in der Quellensteuerverordnung aufgegriffen werden, die der Staatsrat noch revidieren muss. So soll insbesondere die Bezugsprovision gekürzt werden, wenn die Schuldnerin/der Schuldner die Abrechnung von Hand ausfüllt.

Art. 77

Artikel 77 ist in Artikel 170 verschoben worden und kann somit aufgehoben werden.

Art. 78

Der Inhalt dieses Artikels wird neu in Artikel 73a geregelt. Artikel 78 wird daher aufgehoben.

Gliederungstitel vor Artikel 79

Im Vergleich zum heutigen Gliederungstitel werden für eine Quellenbesteuerung der juristischen Personen die Anknüpfungspunkte hervorgehoben: Weder der Sitz noch die tatsächliche Verwaltung befinden sich in der Schweiz; diese Änderung entspricht der bundesrechtlichen Anpassung.

Art. 80

In Absatz 1 werden die Personenkategorien ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt genannt, die mit ihrem unselbstständigen Erwerbseinkommen aus der Schweiz nach den Artikeln 72 und 73 der Quellensteuer unterstellt sind. Dieser Artikel übernimmt das geltende Recht: obschon die leitenden Angestellten nicht mehr ausdrücklich erwähnt werden, fallen sie unter die allgemeine Qualifizierung der Personen, die im Kanton eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben.

Absatz 2 übernimmt den bisherigen Artikel 85. Die Ausnahme der Seeleute auf Hochseeschiffen muss gemäss Artikel 35. Abs. 1 Bst. h StHG übernommen werden. Im Kanton Freiburg ist niemand von dieser Vorschrift betroffen.

Art. 81

Nach Bundesgesetz können Künstler künftig ausdrücklich eine Gewinnungskostenpauschale von 50% ihrer Bruttoeinkünfte abziehen. Sportler/innen und Referentinnen und Referenten können 20% abziehen. Der Nachweis höherer Kosten entfällt künftig (ebenso gibt es keine Berichtigung der Abrechnung mehr).

Art. 82

Tantiemen, Sitzungsgelder, feste Entschädigungen oder Mitarbeiterbeteiligungen, die einer Drittpersonen statt direkt den Verwaltungsrats- oder Geschäftsleitungsmitgliedern zufliessen, sind gemäss bundesrechtlicher Änderung künftig quellensteuerpflichtig.

Art. 85

Dieser Artikel wird aufgehoben, da sein Inhalt in Artikel 80 übernommen wird.

Art. 87 Abs. 1

Dieser Absatz wird dahingehend präzisiert, dass keine nachträglichen Korrekturen der Abrechnung möglich sind und Steuerpflichtige, die die Voraussetzungen für die Quasi-Ansässigkeit erfüllen und besondere Abzüge geltend machen wollen, eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragen müssen.

Zweiverdienerehepaare können jedoch eine Korrektur des steuersatzbestimmenden Erwerbseinkommens für die Ehegattin/den Ehegatten beantragen, wenn das tatsächliche Einkommen der Ehegattin/des Ehegatten unter dem im Tarif eingerechneten Einkommen liegt.

Art. 87a

Mit diesem neuen Artikel wird die notwendige Norm in die Gesetzgebung eingefügt, um der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung zu tragen, wonach das geltende Recht dem Freizügigkeitsabkommen zuwiderläuft. Nach der neuen Regelung müssen Nicht-Ansässigen, die den überwiegenden Teil ihrer weltweiten Einkünfte, einschliesslich der Einkünfte ihrer Ehegattin/ihres Ehegatten, in der Schweiz erwirtschaften, die gleichen Abzüge wie ordentlich Besteuerten gewährt werden. Wenn eine Person diese Voraussetzung nicht erfüllt, jedoch aufgrund niedriger Gesamteinkünfte nach dem Steuerrecht des Wohnsitzstaates nicht steuerpflichtig ist (und damit die persönliche Situation sowie der Familienstand im Wohnsitzstaat unberücksichtigt bleiben), muss der Arbeitsortstaat diese Abzüge übernehmen. In einem solchen Fall liegt eine mit Ansässigen vergleichbare Situation vor, weil die quellensteuerpflichtige Person ihre zu versteuernden Einkünfte im Wesentlichen aus einer Tätigkeit am Arbeitsortstaat erwirtschaftet hat.

Eine nachträgliche ordentliche Veranlagung muss von den Quasi-Ansässigen schliesslich auch beantragt werden können, wenn sie erforderlich ist, um Abzüge geltend zu machen, die in einem Doppelbesteuerungsabkommen vorgesehen sind. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Schweiz in mehreren Doppelbesteuerungsabkommen verpflichtet hat, bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz Beiträge an das Vorsorgesystem im andern Vertragsstaat analog zu den Beiträgen an das schweizerische Vorsorgesystem zum Abzug zuzulassen.

Die nachträgliche ordentliche Veranlagung muss bis zum 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres beantragt werden (Wirkungsfrist).

Die Freiburger Steuerbehörden sind zuständig für die Bearbeitung der Anträge auf nachträgliche ordentliche Veranlagung von im Ausland wohnhaften Arbeitnehmenden, wenn diese am Ender der Steuerperiode oder der Steuerpflicht im Kanton erwerbstätig waren. Sie sind ebenfalls zuständig für die Bearbeitung der Anträge auf nachträgliche ordentliche Veranlagung von Wochenaufenthaltern, wenn diese am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht im Kanton Wochenaufenthalt hatten.

Im Falle einer nachträglichen ordentlichen Veranlagung wird die an der Quelle abgezogene Steuer zinslos auf dem in der nachträglichen ordentlichen Veranlagung berechneten Steuerbetrag angerechnet.

Die Einzelheiten der nachträglichen ordentlichen Veranlagung für Quasi-Ansässige sind in der Verordnung des EFD enthalten.

Art. 87b

Nach Bundesgesetz haben die Steuerbehörden die Möglichkeit, bei stossenden Verhältnissen von Amts wegen eine nachträgliche ordentliche Veranlagung zugunsten oder zuungunsten der steuerpflichtigen Person zu verlangen. Eine nachträgliche ordentliche Veranlagung kann von Amtes wegen erfolgen, wenn die Steuerbehörden über Informationen verfügen, wonach die steuerpflichtige Person neben ihren Erwerbseinkommen über andere steuerbare Einkünfte verfügt, die bei der Satzbestimmung berücksichtigt werden müssen, damit die Besteuerung mit der tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Person übereinstimmt. Im Quellenbesteuerungsverfahren verfügen die Steuerbehörden jedoch in der Regel nicht über die Unterlagen, um Härtefälle erkennen zu können.

Art. 88

Es gelten die gleichen Bestimmungen über die Pflichten des Schuldners der steuerbaren Leistungen wie für Arbeitnehmende mit Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, was hier ausdrücklich erwähnt wird.

Der bisherige Absatz 1 ist bereits in Artikel 81 Abs. 4 geregelt. Diese Bestimmung ist also redundant und kann aufgehoben werden.

Art. 170a

Der neue Absatz 2 verpflichtet steuerpflichtige Personen mit Wohnsitz im Ausland, die eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragen, eine Zustelladresse in der Schweiz anzugeben. Ohne solche Adresse tritt die Quellensteuer an die Stelle der ordentlichen Steuer.

Art. 170b

Die Bestimmungen über die Pflichten der KSTV im Rahmen der Quellenbesteuerung (Erstellen der Abrechnungen und Aufteilung der Beträge an die Gemeinwesen) sind künftig zentral im Kapitel über die Quellenbesteuerung geregelt.

Art. 171

Die quellensteuerpflichtige Person kann jedoch die quellensteuerrelevanten Angaben der vom Arbeitgeber ausgestellten Bescheinigung bestreiten oder geltend machen, vom Arbeiter gar keine Bescheinigung erhalten zu haben. In beiden Fällen kann sie von der zuständigen Veranlagungsbehörde eine Verfügung verlangen. Ist die quellensteuerpflichtige Person mit der von der Veranlagungsbehörde erstellten Verfügung nicht einverstanden, stehen ihr die ordentlichen Rechtsmittel offen.

Die Schuldnerin oder der Schuldner der steuerbaren Leistung kann von der Veranlagungsbehörde auch eine Verfügung über Bestand und Umfang der Steuerpflicht verlangen, wobei sie oder er allerdings verpflichtet ist, während der ganzen Verfahrensdauer den umstrittenen Quellensteuerabzug weiterhin vorzunehmen.

Art. 172 Abs. 3

Der Artikel wird dahingehend ergänzt, dass der Steuerbezug sichergestellt ist, wenn die Schuldnerin oder der Schuldner der steuerbaren Leistung keinen Steuerabzug vorgenommen hat und die Quellensteuer nicht bei ihr oder ihm eingefordert werden kann, wie etwa im Falle eines Konkurses. In einem solchen Fall muss der geschuldete Betrag gemäss Bundesrecht (Artikel 49 Abs. 5 StHG) direkt bei der quellensteuerpflichtigen Person bezogen werden.

Inkrafttreten

Der Staatsrat schlägt angesichts der umfangreichen Änderungen eine gestaffelte Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung vor. So sollen die Massnahmen für die nicht kotierten Wertschriften ein Jahr später als die anderen Änderungen in Kraft treten, das heisst am 1. Januar 2022.

5. Auswirkungen der Revision

5.1. Finanzielle Auswirkungen für den Staat

Abzug für Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen: Diese Änderung kostet den Kanton jährlich 3,3 Millionen Franken.

Kinderdrittbetreuungskostenabzug: Die Anhebung des maximalen Kinderdrittbetreuungskostenabzugs von 6000 auf 10 100 Franken führt zu Steuerausfällen von jährlich rund 0,5 Millionen Franken für den Kanton.

Änderung des Vermögenssteuertarifs und höhere Sozialabzüge auf dem Vermögen: Ausgehend von den Steuerstatistiken 2017 nach dem Stand per 30. Juni 2019 hätte die Vermögenssteuertarifänderung in der vorgeschlagenen Form Einnahmenausfälle von jährlich 15,5 Millionen Franken zu Folge. Darin eingeschlossen ist die Änderung der Sozialabzüge (Kosten von schätzungsweise 0,9 Mio. Franken). Ohne diese würden sich die Kosten somit auf 14,6 Millionen Franken jährlich belaufen, einige Steuerpflichtige müssten aber höhere Vermögenssteuern zahlen als heute.

Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften: Ausgehend von den Steuerstatistiken 2017 werden sich die Kosten für die Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften auf jährlich 12 Millionen Franken belaufen. Diese Anpassung erfolgt nach der Änderung des Vermögenssteuertarifs, so dass dies Kosten der Satzsenkung um rund 2 Millionen Franken zu hoch angesetzt sind.

Änderung der Quellenbesteuerung: Die finanziellen Auswirkungen der Änderungen des Quellenbesteuerungssystems lassen sich nicht schätzen, da man nicht weiss, wie viele quellenbesteuerte Personen (Ansässige und Quasi-Ansässige) (freiwillig) eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragen werden. Personen, die einen solchen Antrag stellen, können a priori zusätzliche Abzüge geltend machen. Man kann also sagen, dass die Revision tendenziell zu Einnahmenausfällen führt. Ihr Umfang dürfte sich aber in Grenzen halten, das dieselben Personen heute eine Tarifkorrektur beantragen[1]. Für alle Fälle von nachträglichen ordentlichen Veranlagungen werden hingegen die Quellensteuereinnahmen in die ordentlichen Steuereinnahmen überführt.

Die Auswirkungen der in der vorliegenden Botschaft vorgeschlagenen Massnahmen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Es ist zu beachten, dass die Deblockierung der Abzugsbeschränkung für die Krankenkassenprämien im Umfang von 10% sowie die Steuerfusssenkung um 2% in separaten Erlassen geregelt werden, die dieses Jahr verabschiedet werden sollten und für den Staat finanziell ein Einnahmenminus von rund 26,8 Millionen Franken jährlich zur Folge haben werden.

Massnahme	Steuerausfall jährlich	Inkrafttreten
Abzug für Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen	3,3	2021
Kinderbetreuungskostenabzug	0,5	2021
Vermögenssteuertarif	15,5	2021
Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften	12,0	2022
Quellensteuer	2,0	2021
Total jährlich ab 2022	**33,3**	

5.2. Finanzielle Folgen für die Gemeinden und die Pfarreien/Kirchgemeinden

Abzug für Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen: Die Kosten für die Gemeinden würden sich auf 2,6 Millionen Franken und die Kosten für die Pfarreien/Kirchgemeinden auf 0,3 Millionen Franken jährlich belaufen.

Kinderdrittbetreuungskostenabzug: Die Anhebung des maximalen Kinderdrittbetreuungskostenabzugs von 6000 auf 10 100 Franken führt zu Steuerausfällen von jährlich rund 400 000 Franken für die Gemeinden und 50 000 Franken für die Pfarreien/Kirchgemeinden.

Änderung des Vermögenssteuertarifs und höhere Sozialabzüge auf dem Vermögen: Die Vermögenssteuertarifänderung in der vorgeschlagenen Form hätte Einnahmenausfälle von jährlich schätzungsweise 12,4 Millionen Franken für die Gemeinden und 1,5 Millionen Franken für die Pfarreien/Kirchgemeinden zur Folge.

Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften: Ausgehend von den Steuerstatistiken 2017 werden sich die Kosten für die Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften auf jährlich rund 9,6 Millionen Franken für die Gemeinden und 1,2 Millionen Franken für die Pfarreien/Kirchgemeinden belaufen (dieser Betrag ist jedoch für die Gemeinden um ca. 1,6 Mio. Franken und für die Pfarreien/Kirchgemeinden um 0,2 Mio. Franken zu hoch angesetzt, wie in Ziff. 5.1 erläutert).

Änderung der Quellenbesteuerung: Die finanziellen Auswirkungen der Änderungen bei der Quellensteuer auf die Gemeinden und die Pfarreien/Kirchgemeinden lassen sich schwer schätzen. Ausgehend von der im Voranschlag eingestellten Einnahmeneinbusse (-2 Mio. Franken) kann für die Gemeinden mit Mindereinnahmen von -1,6 Millionen Franken und für die Pfarreien/Kirchgemeinden mit Mindereinnahmen von -200 000 Franken gerechnet werden.

Die Steuerausfälle der Massnahmen für die Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Massnahme	Steuerausfall jährlich für die Gemeinden	Steuerausfall jährlich für die Pfarreien/KG	Infrafttreten
Abzug für Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen	2,60	0,30	2021
Kinderbetreuungskostenabzug	0,40	0,05	2021
Vermögenssteuertarif	12,40	1,50	2021
Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften	9,60	1,20	2022
Quellensteuer	1,60	0,20	2021
Total jährlich ab 2022	**26,60**	**3,25**	

Es sei daran erinnert, dass die Deblockierung der Abzugsbeschränkung für die Krankenkassenprämien zu einer weiteren Einnahmeneinbusse von rund 8,6 Millionen Franken für die Gemeinden und von 1,1 Millionen Franken für die Pfarreien/Kirchgemeinden führen wird.

[1] Im Zeitpunkt des Verfassens der Botschaft im Staatsvoranschlag 2021 eingestellter Betrag von – 2 Millionen Franken.

5.3. Auswirkungen in Bezug auf die IT

Es werden IT-Änderungen in den Veranlagungsapplikationen für die natürlichen Personen einerseits und für die Quellensteuer andererseits notwendig sein und auch Anpassungen der Software FriTax für das Einreichen der Steuererklärung. Diese Änderungen müssen über das für Anpassungen vorgesehene Wartungsbudget finanziert werden.

5.4. Weitere Auswirkungen

Die Änderungen bei der Quellenbesteuerung mit der Ausdehnung der nachträglichen ordentlichen Veranlagung erhöhen den Verwaltungsaufwand der KSTV. Von den im Kanton Freiburg rund 20 000 an der Quelle besteuerten Personen dürften schätzungsweise 10 000 in den Genuss einer nachträglichen ordentlichen Veranlagung kommen oder eine solche beantragen. Diese Veranlagungen müssen von den Veranlagungssektoren Natürliche Personen bearbeitet werden.

Der Sektor Quellensteuer muss keine nachträglichen Tarifkorrekturen zur nachträglichen Berücksichtigung von zusätzlichen Abzügen mehr vornehmen, aber immer noch die Rückerstattung der Kirchensteuer oder die Kontrolle der Anträge auf nachträgliche ordentliche Veranlagung.

Für den Mehraufwand würde es bei den natürlichen Personen drei zusätzliche Einschätzer/innen brauchen (3 VZÄ). Mit einem im Rahmen des IT-Budgets 2021 angekündigten Projekt zur Optimierung der Veranlagungsprozesse, namentlich der automatischen Veranlagung, sollte sich ein Teil des Mehraufwands bewältigen lassen. Zusätzliches Personal würde gegebenenfalls im Rahmen des Voranschlags 2021 beantragt.

6. Juristische Aspekte

6.1. Verfassungsmässigkeit und Übereinstimmung mit dem Bundesrecht

Mit dieser Revision soll das kantonale Recht an die StHG-Änderungen angepasst werden, entsprechend dem Harmonisierungsauftrag gemäss Artikel 129 BV.

Die auf eine steuerliche Entlastung der natürlichen Personen zielenden Massnahmen fussen auf Artikel 81 der Kantonsverfassung.

6.2. Referendum

Die Frage des Finanzreferendums ist in den Artikeln 45 und 46 der Kantonsverfassung (KV) geregelt. Nach Artikel 45 KV unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, dem obligatorischen Finanzreferendum. Artikel 46 KV bestimmt, dass Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die ¼% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, dem fakultativen Finanzreferendum unterliegen. Weder die Verfassung noch die kantonale Gesetzgebung sehen ein Finanzreferendum für Vorlagen vor, die keine neuen Ausgaben, sondern Mindereinnahmen zur Folge haben. Die vorliegende Vorlage führt zu geringeren Steuereinnahmen und nicht zu neuen Ausgaben und fällt deshalb nicht unter das Finanzreferendum; sie unterliegt hingegen dem Gesetzesreferendum.

Insofern als die Vorlage in den ersten fünf Jahren für den Staat und die Gemeinden Einnahmenausfälle (Gesamteinbusse von 277,9 Mio. Franken [statische Schätzung]) von mehr als 1/8% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung zur Folge haben wird (d.h. auf der Grundlage der Rechnung 2018: 4 702 070 Franken), muss sie ausserdem gemäss Artikel 141 Abs. 2 Bst. b des Grossratsgesetzes vom Grossen Rat mit qualifiziertem Mehr angenommen werden.

7. Nachhaltige Entwicklung

Diese Gesetzesrevision hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.

Loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **631.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DFIN-5 du Conseil d'Etat du 17 août 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 631.1 (Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), du 06.06.2000) est modifié comme il suit:

Art. 34 al. 3 *(modifié)*

[3] Un montant de 10 100 francs au plus par enfant dont la garde est assurée par un tiers est déduit du revenu si l'enfant a moins de 14 ans et vit dans le même ménage que le contribuable assurant son entretien et si les frais de garde, documentés, ont un lien de causalité direct avec l'activité lucrative, la formation ou l'incapacité de gain du contribuable.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **631.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DFIN-5 des Staatsrats vom 17. August 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 631.1 (Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG), vom 06.06.2000) wird wie folgt geändert:

Art. 34 Abs. 3 *(geändert)*

[3] Von den Einkünften werden die nachgewiesenen Kosten abgezogen, jedoch höchstens 10 100 Franken, für die Drittbetreuung jedes Kindes, das das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen.

Art. 36 al. 2

[2] Sont en outre déductibles:

a) *(modifié)* un montant de 4000 francs pour tout contribuable n'ayant pas de charge d'entretien, à l'exclusion des bénéficiaires de prestations AVS/AI, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 20 000 francs. La déduction est réduite de 200 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus;

Art. 61 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(modifié)*

[1] Pour les personnes mariées vivant en ménage commun et les contribuables veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses et dont ils assurent pour l'essentiel l'entretien, il est déduit 105 000 francs lorsque la fortune nette n'excède pas 125 000 francs. Cette déduction est réduite de 20 000 francs pour chaque tranche de 35 000 francs de fortune nette en plus.

[2] Pour les personnes seules, il est déduit 55 000 francs lorsque la fortune nette totale n'excède pas 75 000 francs. Cette déduction est réduite de 10 000 francs pour chaque tranche de 25 000 francs de fortune nette en plus.

Art. 62 al. 1 *(abrogé)*, ***al. 1a*** *(nouveau)*, ***al. 2*** *(modifié)*, ***al. 3*** *(nouveau)*

[1] *Abrogé*

[1a] L'impôt sur la fortune est calculé d'après l'échelle suivante, laquelle fixe le taux selon la grandeur de la fortune imposable:

a)	pour les 50 000 premiers francs de fortune:	0,5‰
b)	pour la tranche de fortune comprise entre 50 001 et 100 000 francs:	1,1‰
c)	pour la tranche de fortune comprise entre 100 001 et 200 000 francs:	1,8‰
d)	pour la tranche de fortune comprise entre 200 001 et 400 000 francs:	2,5‰
e)	pour la tranche de fortune comprise entre 400 001 et 700 000 francs:	3,1‰
f)	pour la tranche de fortune comprise entre 700 001 et 1 000 000 de francs:	3,5‰
g)	pour la tranche de fortune comprise entre 1 000 000 et 1 200 000 francs:	3,7‰
h)	pour les montants supérieurs à 1 200 000 francs:	2,9‰

Art. 36 Abs. 2

[2] Zusätzlich werden abgezogen:

a) *(geändert)* ein Betrag von 4000 Franken für jede steuerpflichtige Person ohne Unterhaltslast, mit Ausnahme der Empfänger von AHV/IV-Leistungen, deren Einkommen, nach Abzug der Beträge nach Absatz 1, 20 000 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird für jedes zusätzliche Einkommen von 1000 Franken um 200 Franken gekürzt;

Art. 61 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*

[1] Für Verheiratete, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, wird ein Betrag von 105 000 Franken abgezogen, wenn das Reinvermögen 125 000 Franken nicht übersteigt. Dieser Abzug wird für jedes zusätzliche Reinvermögen von 35 000 Franken um 20 000 Franken gekürzt.

[2] Für alleinstehende Personen wird ein Betrag von 55 000 Franken abgezogen, wenn das Reinvermögen 75 000 Franken nicht übersteigt. Dieser Abzug wird für jedes zusätzliche Reinvermögen von 25 000 Franken um 10 000 Franken gekürzt.

Art. 62 Abs. 1 *(aufgehoben)*, ***Abs. 1a*** *(neu)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(neu)*

[1] *Aufgehoben*

[1a] Die Vermögenssteuer wird gemäss nachstehender Abstufung berechnet, wobei sich der Steuersatz nach dem gesamten steuerbaren Vermögen richtet:

a)	für die erste Vermögenstranche bis 50 000 Franken:	0,5‰
b)	für die Vermögenstranche von 50 001 bis 100 000 Franken:	1,1‰
c)	für die Vermögenstranche von 100 001 bis 200 000 Franken:	1,8‰
d)	für die Vermögenstranche von 200 001 bis 400 000 Franken:	2,5‰
e)	für die Vermögenstranche von 400 001 bis 700 000 Franken:	3,1‰
f)	für die Vermögenstranche von 700 001 bis 1 000 000 Franken:	3,5‰
g)	für die Vermögenstranche von 1 000 000 bis 1 200 000 Franken:	3,7‰
h)	für die Vermögensbeträge über 1 200 000 Franken:	2,9‰

[2] Les fractions de fortune sont arrondies au millier inférieur.

[3] Le taux d'impôt moyen déterminé conformément à l'alinéa 1a est réduit de 40% pour la part de la fortune privée afférant aux droits de participation du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative suisse et dont les titres ne sont pas cotés en bourse ou régulièrement négociés hors bourse.

Art. 71 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(modifié)*

Travailleurs soumis à l'impôt à la source *(titre médian modifié)*

[1] Les travailleurs sans permis d'établissement qui sont domiciliés ou en séjour dans le canton au regard du droit fiscal sont soumis à un impôt à la source sur le revenu de leur activité lucrative dépendante. En sont exclus les revenus soumis à la procédure simplifiée selon l'article 38a.

[2] Les époux qui vivent en ménage commun ne sont pas soumis à l'impôt à la source si l'un d'eux a la nationalité suisse ou est au bénéfice d'un permis d'établissement.

Art. 72 al. 2, ***al. 3*** *(abrogé)*

[2] Sont notamment imposables:

a) *(modifié)* les revenus provenant d'une activité lucrative dépendante au sens de l'article 71 al. 1, les revenus accessoires, tels les avantages appréciables en argent dérivant de participations de collaborateur ainsi que les prestations en nature, exception faite des frais de formation et de formation continue à des fins professionnelles assumés par l'employeur au sens de l'article 18 al. 1bis;

b) *(modifié)* les revenus acquis en compensation.

[3] *Abrogé*

Art. 73 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(modifié)*, ***al. 3*** *(modifié)*, ***al. 4*** *(nouveau)*, ***al. 5*** *(nouveau)*

Retenue de l'impôt à la source *(titre médian modifié)*

[1] Les retenues d'impôt à la source sont fixées sur la base des barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et comprennent les impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques ainsi que l'impôt fédéral direct.

[2] Vermögensbruchteile werden auf den nächst tieferen Betrag von 1000 Franken abgerundet.

[3] Der nach Absatz 1a ermittelte mittlere Steuersatz wird um 40% herabgesetzt für den Anteil am Privatvermögen entsprechend den Beteiligungsrechten am Aktien- oder Gesellschaftskapital einer Schweizer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, deren Wertschriften nicht börsenkotiert sind und nicht regelmässig ausserbörslich gehandelt werden.

Art. 71 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*

Der Quellensteuer unterworfene Arbeitnehmer *(Artikelüberschrift geändert)*

[1] Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung, die in der Schweiz jedoch steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben, unterliegen für ihr Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit einer Quellensteuer. Davon ausgenommen sind Einkommen, die der Besteuerung im vereinfachten Abrechnungsverfahren nach Artikel 38a unterstehen.

[2] Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, unterliegen nicht der Quellensteuer, wenn einer der Ehegatten das Schweizer Bürgerrecht oder die Niederlassungsbewilligung besitzt.

Art. 72 Abs. 2, ***Abs. 3*** *(aufgehoben)*

[2] Steuerbar sind insbesondere:

a) *(geändert)* die Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit nach Artikel 71 Abs. 1, die Nebeneinkünfte wie geldwerte Vorteile aus Mitarbeiterbeteiligungen sowie Naturalleistungen, nicht jedoch die vom Arbeitgeber getragenen Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung nach Artikel 18 Abs. 1bis;

b) *(geändert)* die Ersatzeinkünfte.

[3] *Aufgehoben*

Art. 73 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*, ***Abs. 4*** *(neu)*, ***Abs. 5*** *(neu)*

Quellensteuerabzug *(Artikelüberschrift geändert)*

[1] Der Quellensteuerabzug wird auf der Grundlage der für die Einkommenssteuer natürlicher Personen geltenden Steuertarife festgesetzt; er gilt für die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern sowie für die direkte Bundessteuer.

[2] Les impôts communaux et ecclésiastiques correspondent à la charge fiscale moyenne des communes et paroisses du canton; le même barème s'applique dans tout le canton.

[3] Lorsque des époux vivant en ménage commun exercent tous deux une activité lucrative, les retenues de l'impôt à la source sont calculées selon des barèmes qui tiennent compte du cumul des revenus des conjoints.

[4] Les dépenses professionnelles, les primes d'assurances, les déductions pour charges de famille et les déductions accordées en cas d'activité lucrative des deux époux sont prises en considération forfaitairement. Le Service cantonal des contributions publie le montant des différents forfaits.

[5] Le Conseil d'Etat fixe les barèmes pour l'impôt à la source en tenant compte des alinéas 1 à 4. Il définit en outre les prescriptions nécessaires, dans le respect des règles édictées par l'Administration fédérale des contributions en vertu de l'article 33 al. 4 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

Art. 73a *(nouveau)*

Taxation ordinaire ultérieure obligatoire

[1] Les personnes imposées à la source en vertu de l'article 71 sont soumises à une taxation ordinaire ultérieure:

a) si leurs revenus bruts atteignent ou dépassent un certain montant durant une année fiscale, ou

b) si la fortune et les revenus dont elles disposent ne sont pas soumis à l'impôt à la source.

[2] Le montant visé à l'alinéa 1 let. a est fixé par le Département fédéral des finances et est repris par le Conseil d'Etat.

[3] Sont également soumis à la taxation ordinaire ultérieure les conjoints des personnes définies à l'alinéa 1, dans la mesure où les époux vivent en ménage commun.

[4] Les personnes qui disposent d'une fortune et de revenus visés à l'alinéa 1 let. b ont jusqu'au 31 mars de l'année suivant l'année fiscale concernée pour demander la formule de déclaration d'impôt à l'autorité compétente.

[2] Die Gemeinde- und Kirchensteuern entsprechen der durchschnittlichen Steuerbelastung der Gemeinden und Pfarreien (Kirchgemeinden) des Kantons; es werden im ganzen Kanton dieselben Tarife angewandt.

[3] Der Steuerabzug für die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten, die beide erwerbstätig sind, richtet sich nach Tarifen, die ihrem Gesamteinkommen Rechnung tragen.

[4] Berufskosten, Versicherungsprämien sowie der Abzug für Familienlasten und bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten werden pauschal berücksichtigt. Die Kantonale Steuerverwaltung veröffentlicht die Beträge der verschiedenen Pauschalen.

[5] Der Staatsrat setzt die Quellensteuertarife entsprechend den Grundsätzen nach den Absätzen 1–4 fest. Er bestimmt auch die Vorschriften in Einhaltung der Bestimmungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung nach Artikel 33 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden.

Art. 73a *(neu)*

Obligatorische nachträgliche ordentliche Veranlagung

[1] Personen, die nach Artikel 71 der Quellensteuer unterliegen, werden nachträglich im ordentlichen Verfahren veranlagt, wenn:

a) ihr Bruttoeinkommen in einem Steuerjahr einen bestimmten Betrag erreicht oder übersteigt; oder

b) sie über Vermögen und Einkünfte verfügen, die nicht der Quellensteuer unterliegen.

[2] Der Betrag nach Absatz 1 Bst. a wird vom Eidgenössischen Finanzdepartement festgelegt und vom Staatsrat übernommen.

[3] Der nachträglichen ordentlichen Veranlagung unterliegt auch, wer mit einer Person nach Absatz 1 in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebt.

[4] Personen mit Vermögen und Einkünften nach Absatz 1 Bst. b müssen das Formular für die Steuererklärung bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres bei der zuständigen Behörde verlangen.

[5] La taxation ordinaire ultérieure s'applique jusqu'à la fin de l'assujettissement à la source.

[6] Le montant de l'impôt perçu à la source est imputé sans intérêts.

Art. 73b *(nouveau)*

Taxation ordinaire ultérieure sur demande [1] Les personnes imposées à la source en vertu de l'article 71 qui ne remplissent aucune des conditions fixées à l'article 73a al. 1 peuvent, si elles en font la demande, être soumises à une taxation ultérieure selon la procédure ordinaire.

[2] La demande s'étend également au conjoint qui vit en ménage commun avec la personne qui a demandé une taxation ordinaire ultérieure.

[3] La demande doit avoir été déposée au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'année fiscale concernée. Les personnes qui quittent la Suisse doivent avoir demandé la taxation ordinaire ultérieure au moment du dépôt de la déclaration de départ.

[4] A défaut d'une taxation ordinaire ultérieure sur demande, l'impôt à la source se substitue aux impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques ainsi qu'à l'impôt fédéral direct sur le revenu de l'activité lucrative perçus selon la procédure ordinaire. Aucune déduction ultérieure supplémentaire n'est accordée.

[5] L'article 73a al. 5 et 6 est applicable.

Art. 73c *(nouveau)*

Compétence territoriale

[1] Le Service cantonal des contributions est compétent pour traiter les taxations ordinaires ultérieures si le contribuable était domicilié ou en séjour dans le canton de Fribourg à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement.

Art. 74

Abrogé

Art. 75

Abrogé

[5] Die nachträgliche ordentliche Veranlagung gilt bis zum Ende der Quellensteuerpflicht.

[6] Die an der Quelle abgezogene Steuer wird zinslos angerechnet.

Art. 73b *(neu)*

Nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag

[1] Personen, die nach Artikel 71 der Quellensteuer unterliegen und keine der Voraussetzungen nach Artikel 73a Abs.1 erfüllen, werden auf Antrag hin nachträglich im ordentlichen Verfahren veranlagt.

[2] Der Antrag erstreckt sich auch auf den Ehegatten, der mit dem Antragsteller in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebt.

[3] Er muss bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres eingereicht werden. Für Personen, welche die Schweiz verlassen, endet die Frist für die Einreichung des Antrags zum Zeitpunkt der Abmeldung.

[4] Erfolgt keine nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag, so tritt die Quellensteuer an die Stelle der im ordentlichen Verfahren zu veranlagenden Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer sowie direkten Bundessteuer auf dem Erwerbseinkommen. Nachträglich werden keine zusätzlichen Abzüge gewährt.

[5] Artikel 73a Abs. 5 und 6 ist anwendbar.

Art. 73c *(neu)*

Örtliche Zuständigkeit

[1] Die Kantonale Steuerverwaltung ist für die Bearbeitung der nachträglichen ordentlichen Veranlagungen zuständig, wenn die steuerpflichtige Person am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht im Kanton Freiburg steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hatte.

Art. 74

Aufgehoben

Art. 75

Aufgehoben

***Art. 76 al. 1*, *al. 2** (modifié)*, ***al. 4** (modifié)*

[1] Le débiteur de la prestation imposable a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à une perception correcte de l'impôt, notamment:

e) *Abrogé*

[2] Il doit également retenir l'impôt à la source lorsque le contribuable est assujetti à l'impôt dans un autre canton.

[4] Le débiteur de la prestation imposable reçoit, pour sa collaboration, une commission de perception comprise entre 1 et 2% du montant total de l'impôt à la source. Pour les prestations en capital, la commission de perception s'élève à 1% du montant total de l'impôt à la source, mais au plus à 50 francs par prestation en capital. Le Conseil d'Etat fixe le taux et les modalités de perception de la commission. Il peut l'échelonner en fonction de la procédure de décompte choisie par le débiteur de la prestation imposable. Si le débiteur de la prestation imposable ne remplit pas ses obligations, le Service cantonal des contributions peut réduire le montant de la commission de perception. Si, à défaut de la remise d'un décompte, le Service cantonal des contributions doit procéder à une taxation par estimation, la commission de perception est supprimée.

Art. 77

Abrogé

Art. 78

Abrogé

***Intitulé de section après Art. 78** (modifié)*

3.2 Personnes physiques qui ne sont ni domiciliées ni en séjour en Suisse au regard du droit fiscal et personnes morales qui n'ont ni leur siège ni leur administration effective en Suisse

Art. 79

Abrogé

***Art. 76 Abs. 1*, *Abs. 2** (geändert)*, ***Abs. 4** (geändert)*

[1] Der Schuldner der steuerbaren Leistung ist verpflichtet, sämtliche zur richtigen Steuererhebung notwendigen Massnahmen zu treffen, insbesondere:

e) *Aufgehoben*

[2] Er muss den Quellensteuerabzug auch dann vornehmen, wenn die steuerpflichtige Person in einem anderen Kanton steuerpflichtig ist.

[4] Der Schuldner der steuerbaren Leistung erhält für seine Mitwirkung eine Bezugsprovision von 1–2% des gesamten Quellensteuerbetrags. Für Kapitalleistungen beträgt die Bezugsprovision 1% des gesamten Quellensteuerbetrags, jedoch höchstens 50 Franken pro Kapitalleistung. Der Staatsrat setzt den Provisionssatz und die Bezugsmodalitäten fest. Er kann die Bezugsprovision je nach dem vom Schuldner der steuerbaren Leistung gewählten Abrechnungsverfahren abstufen. Verletzt der Schuldner der steuerbaren Leistung seine Verfahrenspflichten, so kann die Kantonale Steuerverwaltung die Bezugsprovision herabsetzen. Muss die Kantonale Steuerverwaltung eine Schätzung vornehmen, weil der Schuldner keine Abrechnung eingereicht hat, so entfällt die Bezugsprovision.

Art. 77

Aufgehoben

Art. 78

Aufgehoben

***Abschnittsüberschrift nach Art. 78** (geändert)*

3.2 Natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz und juristische Personen ohne Sitz oder tatsächliche Verwaltung in der Schweiz

Art. 79

Aufgehoben

Art. 80 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(nouveau)*

Travailleurs soumis à l'impôt à la source *(titre médian modifié)*

[1] Les frontaliers qui exercent une activité lucrative dépendante dans le canton ainsi que les personnes, travaillant en Suisse, domiciliées à l'étranger et qui résident à la semaine ou pour une courte durée dans le canton sont soumis à l'impôt à la source sur le revenu de cette activité, de même que sur les revenus acquis en compensation, conformément aux articles 71 et 72. En sont exclus les revenus soumis à l'imposition selon la procédure simplifiée de l'article 38a.

[2] Sont également soumises à l'impôt à la source selon les articles 71 et 72 les personnes domiciliées à l'étranger qui travaillent dans le trafic international, à bord d'un bateau, d'un aéronef ou d'un véhicule de transports routiers et reçoivent un salaire ou d'autres rémunérations d'un employeur ayant son siège ou un établissement stable dans le canton; les marins travaillant à bord de navires de haute mer sont exemptés de cet impôt.

Art. 81 al. 3 *(modifié)*

[3] Les recettes journalières comprennent les recettes brutes, y compris tous les revenus accessoires et les indemnités, déduction faite des frais d'acquisition. Ces derniers s'élèvent:

a) *(nouveau)* à 50% des revenus bruts pour les artistes;

b) *(nouveau)* à 20% des revenus bruts pour les sportifs et les conférenciers.

Art. 82 al. 1 *(modifié)*

[1] Les personnes domiciliées à l'étranger qui sont membres de l'administration ou de la direction:

... (énumération inchangée)

sont soumises à l'impôt à la source sur les tantièmes, les jetons de présence, les indemnités fixes, les participations de collaborateur et autres rémunérations qui leur sont versés. Il en va de même si ces rémunérations sont versées à un tiers.

Art. 85

Abrogé

Art. 80 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(neu)*

Der Quellensteuer unterworfene Arbeitnehmer *(Artikelüberschrift geändert)*

[1] Im Kanton unselbstständig erwerbstätige Grenzgänger sowie in der Schweiz erwerbstätige im Ausland wohnhafte Wochenaufenthalter und Kurzaufenthalter unterliegen für ihr in der Schweiz erzieltes Einkommen aus dieser Erwerbstätigkeit sowie für die an dessen Stelle tretenden Ersatzeinkünfte der Quellensteuer nach den Artikeln 71 und 72. Davon ausgenommen sind Einkommen, die der Besteuerung im vereinfachten Abrechnungsverfahren nach Artikel 38a unterstehen.

[2] Ebenfalls der Quellensteuer nach den Artikeln 71 und 72 unterworfen sind Arbeitnehmer, die für Arbeit im internationalen Verkehr an Bord eines Schiffes oder eines Luftfahrzeuges oder bei einem Transport auf der Strasse für diese Leistungen Lohn oder andere Vergütungen von einem Arbeitgeber mit Sitz oder Betriebsstätte im Kanton erhalten; davon ausgenommen bleibt die Besteuerung der Seeleute für Arbeit an Bord eines Hochseeschiffes.

Art. 81 Abs. 3 *(geändert)*

[3] Als Tageseinkünfte gelten die Bruttoeinkünfte, einschliesslich aller Zulagen und Nebenbezüge, nach Abzug der Gewinnungskosten. Letztere betragen:

a) *(neu)* 50% der Bruttoeinkünfte bei Künstlern;

b) *(neu)* 20% der Bruttoeinkünfte bei Sportlern sowie Referenten.

Art. 82 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Im Ausland wohnhafte Mitglieder der Verwaltung oder der Geschäftsführung:

... (Aufzählung unverändert)

unterliegen für die ihnen ausgerichteten Tantiemen, Sitzungsgelder, festen Entschädigungen, Mitarbeiterbeteiligungen und ähnlichen Vergütungen einem Steuerabzug an der Quelle. Dies gilt auch, wenn diese Vergütungen einem Dritten zufliessen.

Art. 85

Aufgehoben

Art. 87 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(abrogé)*, ***al. 3*** *(nouveau)*

[1] L'impôt à la source se substitue aux impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques taxés selon la procédure ordinaire; y sont ajoutés les montants correspondant à l'impôt fédéral direct. Aucune déduction ultérieure supplémentaire n'est accordée.

[2] *Abrogé*

[3] Pour les couples mariés à deux revenus, il est possible de prévoir une correction du revenu déterminant pour le taux d'imposition du conjoint.

Art. 87a *(nouveau)*

Taxation ordinaire ultérieure sur demande [1] Les personnes imposées à la source en vertu de l'article 80 peuvent demander, au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'année fiscale concernée, une taxation ordinaire ultérieure pour chaque période fiscale dans un des cas suivants:

a) une part prépondérante de leurs revenus mondiaux, y compris les revenus de leur conjoint, est imposable en Suisse;

b) leur situation est comparable à celle d'un contribuable domicilié en Suisse, ou

c) une taxation ordinaire ultérieure est nécessaire pour faire valoir leur droit à des déductions prévues dans une convention contre les doubles impositions.

[2] Le Service cantonal des contributions est compétent pour traiter les demandes de taxations ordinaires ultérieures:

a) pour les travailleurs domiciliés à l'étranger, si le contribuable avait son activité dans le canton à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement;

b) pour les travailleurs qui résident à la semaine, si le travailleur avait son lieu de séjour à la semaine dans le canton à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement.

[3] Le montant retenu à la source est imputé sans intérêts.

[4] Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution en se fondant sur l'ordonnance du Département fédéral des finances.

Art. 87b *(nouveau)*

Taxation ordinaire ultérieure d'office

Art. 87 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(aufgehoben)*, ***Abs. 3*** *(neu)*

[1] Der Quellensteuerabzug tritt an die Stelle der im ordentlichen Verfahren zu veranlagenden Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern; er erhöht sich um die entsprechenden Sätze für die direkte Bundessteuer. Nachträglich werden keine zusätzlichen Abzüge gewährt.

[2] *Aufgehoben*

[3] Bei Zweiverdienerehepaaren kann eine Korrektur des steuersatzbestimmenden Erwerbseinkommens für den Ehegatten vorgesehen werden.

Art. 87a *(neu)*

Nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag

[1] Personen, die nach Artikel 80 der Quellensteuer unterliegen, können für jede Steuerperiode bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragen, wenn:

a) der überwiegende Teil ihrer weltweiten Einkünfte, einschliesslich der Einkünfte des Ehegatten, in der Schweiz steuerbar ist;

b) ihre Situation mit derjenigen einer in der Schweiz wohnhaften steuerpflichtigen Person vergleichbar ist; oder

c) eine solche Veranlagung erforderlich ist, um Abzüge geltend zu machen, die in einem Doppelbesteuerungsabkommen vorgesehen sind.

[2] Die Kantonale Steuerverwaltung ist zuständig für die Bearbeitung der Anträge auf nachträgliche ordentliche Veranlagung:

a) für im Ausland wohnhafte Arbeitnehmer: wenn sie am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht im Kanton erwerbstätig waren;

b) für Wochenaufenthalter: wenn sie am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht im Kanton Wochenaufenthalt hatten.

[3] Die an der Quelle abgezogene Steuer wird zinslos angerechnet.

[4] Der Staatsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen gestützt auf die Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements.

Art. 87b *(neu)*

Nachträgliche ordentliche Veranlagung von Amtes wegen

[1] Aux conditions définies par le Département fédéral des finances, en cas de situation posant manifestement des problèmes, notamment en ce qui concerne les déductions forfaitaires calculées dans le taux d'imposition à la source, le Service cantonal des contributions peut demander d'office une taxation ordinaire ultérieure en faveur ou en défaveur du contribuable.

Art. 88 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(modifié)*

[1] Le débiteur des prestations imposables a les obligations prévues à l'article 76 al. 1 et 3 et reçoit une commission de perception. L'article 76 al. 4 est applicable par analogie.

[2] Il a en outre l'obligation de verser la part proportionnelle de l'impôt sur les options de collaborateur exercées à l'étranger. L'employeur doit la part proportionnelle de l'impôt, même si l'avantage appréciable en argent est versé par une société du groupe à l'étranger.

Art. 89

Abrogé

Art. 170a *(nouveau)*

Obligation d'être représenté

[1] Les autorités fiscales peuvent exiger que le contribuable qui a son domicile ou son siège à l'étranger désigne un représentant en Suisse.

[2] Les personnes qui demandent une taxation ordinaire ultérieure en application de l'article 87a doivent fournir les documents requis et indiquer une adresse de notification en Suisse. A défaut d'une telle adresse ou si l'adresse indiquée perd sa validité pendant la procédure de taxation, l'autorité compétente impartit au contribuable un délai approprié pour l'indication d'une nouvelle adresse de notification. Si ce délai échoit sans avoir été utilisé, l'impôt à la source se substitue à l'impôt sur le revenu de l'activité lucrative perçu selon la procédure ordinaire.

[1] Unter den vom Eidgenössischen Finanzdepartement festgelegten Voraussetzungen kann die Kantonale Steuerverwaltung bei stossenden Verhältnissen, insbesondere bei den im Quellensteuersatz einberechneten Pauschalabzügen, von Amtes wegen eine nachträgliche ordentliche Veranlagung zugunsten oder zuungunsten der steuerpflichtigen Person verlangen.

Art. 88 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*

[1] Dem Schuldner der steuerbaren Leistungen obliegen die Pflichten gemäss Artikel 76 Abs.1 und 3, und er erhält eine Bezugsprovision. Artikel 76 Abs. 4 gilt sinngemäss.

[2] Er ist ausserdem verpflichtet, die anteilsmässigen Steuern auf im Ausland ausgeübten Mitarbeiteroptionen zu entrichten. Der Arbeitgeber schuldet die anteilsmässige Steuer auch dann, wenn der geldwerte Vorteil von einer ausländischen Konzerngesellschaft ausgerichtet wird.

Art. 89

Aufgehoben

Art. 170a *(neu)*

Notwendige Vertretung

[1] Die Steuerbehörden können von einer steuerpflichtigen Person mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland verlangen, dass sie einen Vertreter in der Schweiz bezeichnet.

[2] Personen, die nach Artikel 87a eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragen, müssen die erforderlichen Unterlagen einreichen und eine Zustelladresse in der Schweiz bezeichnen. Wird keine Zustelladresse bezeichnet oder verliert die Zustelladresse während des Veranlagungsverfahrens ihre Gültigkeit, so gewährt die zuständige Behörde der steuerpflichtigen Person eine angemessene Frist für die Bezeichnung einer gültigen Zustelladresse. Läuft diese Frist unbenutzt ab, so tritt die Quellensteuer an die Stelle der im ordentlichen Verfahren zu veranlagenden Steuer auf dem Erwerbseinkommen.

Art. 170b *(nouveau)*

Décompte

[1] Le Service cantonal des contributions établit chaque année le décompte des parts respectives de la Confédération, des cantons, des communes et des paroisses.

[2] Il répartit le montant payé par le débiteur de la prestation imposable au canton, à la commune et à la paroisse, après déduction de l'impôt fédéral direct.

Art. 171 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(modifié)*, ***al. 3*** *(nouveau)*

[1] Le contribuable peut, jusqu'au 31 mars de l'année fiscale qui suit l'échéance de la prestation, exiger que l'autorité de taxation rende une décision relative à l'existence et l'étendue de l'assujettissement:

a) *(nouveau)* s'il conteste l'impôt à la source indiqué sur l'attestation mentionnée aux articles 76 al. 1 let. d ou 88 al. 1, ou

b) *(nouveau)* si l'employeur ne lui a pas remis l'attestation mentionnée aux articles 76 al. 1 let. d ou 88 al. 1.

[2] Le débiteur de la prestation imposable peut, jusqu'au 31 mars de l'année fiscale qui suit l'échéance de la prestation, exiger que le Service cantonal des contributions rende une décision relative à l'existence et l'étendue de l'assujettissement.

[3] Il est tenu d'opérer la retenue de l'impôt jusqu'à l'entrée en force de la décision.

Art. 172 al. 3 *(nouveau)*

[3] Lorsque le débiteur de la prestation imposable a opéré une retenue insuffisante ou n'en a effectué aucune et que l'autorité de taxation n'est pas en mesure de recouvrer ultérieurement cet impôt auprès du débiteur, elle peut obliger le contribuable à acquitter l'impôt à la source dû.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

Art. 170b *(neu)*

Abrechnung

[1] Die Kantonale Steuerverwaltung erstellt jedes Jahr die Abrechnung der Bundes-, Kantons-, Gemeinde- und Pfarreianteile.

[2] Sie teilt den vom Schuldner der steuerbaren Leistung bezahlten Betrag nach Abzug der direkten Bundessteuer unter Kanton, Gemeinde und Pfarrei beziehungsweise Kirchgemeinde auf.

Art. 171 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(neu)*

[1] Die steuerpflichtige Person kann von der Veranlagungsbehörde bis am 31. März des auf die Fälligkeit der Leistung folgenden Steuerjahres eine Verfügung über Bestand und Umfang der Steuerpflicht verlangen, wenn sie:

a) *(neu)* mit dem Quellensteuerabzug gemäss Bescheinigung nach Artikel 76 Abs. 1 Bst. d oder 88 Abs.1 nicht einverstanden ist; oder

b) *(neu)* vom Arbeitgeber die Bescheinigung nach Artikel 76 Abs. 1 Bst. d oder 88 Abs. 1 nicht erhalten hat.

[2] Der Schuldner der steuerbaren Leistung kann von der Veranlagungsbehörde bis am 31. März des auf die Fälligkeit der Leistung folgenden Steuerjahres eine Verfügung über Bestand und Umfang der Steuerpflicht verlangen.

[3] Er bleibt bis zum rechtskräftigen Entscheid verpflichtet, die Quellensteuer zu erheben.

Art. 172 Abs. 3 *(neu)*

[3] Die steuerpflichtige Person kann von der Veranlagungsbehörde zur Nachzahlung der von ihr geschuldeten Quellensteuer verpflichtet werden, wenn die ausbezahlte steuerbare Leistung nicht oder nicht vollständig um die Quellensteuer gekürzt wurde und ein Nachbezug beim Schuldner der steuerbaren Leistung nicht möglich ist.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

Elle entre en vigueur le 1er janvier 2021, à l'exception de l'article 62 al. 3 qui entre en vigueur le 1er janvier 2022.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Es tritt am 1. Januar 2021 in Kraft, mit Ausnahme von Artikel 62 Abs. 3, der am 1. Januar 2022 in Kraft tritt.

Annexe

GRAND CONSEIL **2020-DFIN-5**

Projet de loi :
Loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs

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 loi.

Vote final

Par 6 voix contre 1 et 4 abstentions (1 membre est excusé, 1 membre a quitté la séance), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version 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).

Anhang

GROSSER RAT **2020-DFIN-5**

Gesetzesentwurf:
Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

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 Gesetzentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 6 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt, 1 Mitglied hat die Sitzung verlassen) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf 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.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Amendements

Änderungsanträge

I. Acte principal		**I. Haupterlass**
Art. 34 al. 3 (modifié)		**Art. 34 Abs. 3** (geändert)**, Abs. 3** (neu)
[3] Un montant de ~~10 100~~ 12 000 francs au plus par enfant dont la garde est assurée par un tiers est déduit du revenu si l'enfant a moins de 14 ans et vit dans le même ménage que le contribuable assurant son entretien et si les frais de garde, documentés, ont un lien de causalité direct avec l'activité lucrative, la formation ou l'incapacité de gain du contribuable. La déduction est réduite de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu dépassant 200'000 francs ; elle ne peut toutefois être inférieure à 6000 francs.	**A1**	*Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*
Art. 62 al. 1 (abrogé)**, al. 1a** (nouveau)**, al. 2** (modifié)**, al. 3** (nouveau)		**Art. 62 Abs. 1** (aufgehoben)**, Abs. 1a** (neu)**, Abs. 2** (geändert)**, Abs. 3** (neu)
Biffer.	**A2**	*Streichen.*
Art. 62 al. 3 (nouveau)		**Art. 62 Abs. 3** (neu)
[3] Le taux d'impôt moyen déterminé conformément à l'alinéa 1a est réduit de ~~40 %~~ 50 % pour la part de la fortune privée afférant aux droits de participation du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative suisse et dont les titres ne sont pas cotés en bourse ou régulièrement négociés hors bourse.	**A3**	[3] Der nach Absatz 1a ermittelte mittlere Steuersatz wird um ~~40 %~~ 50 % herabgesetzt für den Anteil am Privatvermögen entsprechend den Beteiligungsrechten am Aktien- oder Gesellschaftskapital einer Schweizer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, deren Wertschriften nicht börsenkotiert sind und nicht regelmässig ausserbörslich gehandelt werden.
Art. 62 al. 3 (nouveau)		**Art. 62 Abs. 3** (neu)
Biffer.	**A4**	*Streichen.*
IV. Dispositions finales		**IV. Schlussbestimmungen**
[…] [La présente loi] entre en vigueur le 1er janvier 2021, ~~à l'exception de l'article 62 al. 3 qui entre en vigueur le 1er janvier 2022~~ à l'exception des articles 34 al. 3, 36 al. 2, 61 al. 1 et al. 2 et 62 al. 1, al. 1a, al. 2 et al. 3, qui entrent en vigueur au 1er janvier 2023.	**A5**	*Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 5 et 0 abstention.	**CE** **A2**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A3, opposée à la proposition A4, est acceptée par 6 voix contre 5 et 1 abstention.	**A3** **A4**	Antrag A3 obsiegt gegen Antrag A4 mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 7 voix contre 5 et 0 abstention.	**CE** **A3**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A5, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstentions.	**CE** **A5**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A5 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	**CE** **A1**	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 2 septembre 2020

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Zweite Lesung

Den 2. September 2020

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—

Motion Kubski Grégoire / Piller Benoît 2020-GC-37
Instauration d'une Cour des comptes cantonale

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 11 mars 2020, les motionnaires demandent de transformer l'Inspection des finances en une véritable Cour des comptes afin de valoriser son statut et de donner une portée plus conséquente à ses rapports, sans pour autant recourir à une modification de la Constitution cantonale.

Selon le texte déposé, une Cour des comptes indépendante, composée de magistrats, est en effet nécessaire pour contrôler la mise en place d'une meilleure efficience de l'utilisation des deniers publics, ainsi que des processus d'attribution des mandats par exemple dans les investissements.

Ils proposent également d'étendre le périmètre d'action de cette nouvelle entité, de recouvrir la gestion des communes ainsi que les associations ou organismes subventionnés par ces dernières. Le but de cet élargissement est de prévenir toute forme de mauvaise gestion des deniers publics.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Situation actuelle

Le rôle et les missions de l'Inspection des finances sont définis dans les articles 48 à 56 de la Loi sur les finances de l'Etat du 25 novembre 1994 (LFE) et son règlement d'application.

L'art. 48, al. 2 LFE stipule que l'Inspection des finances est un service autonome, rattaché administrativement à la Direction en charge des finances. Elle est indépendante dans l'exercice de ses attributions. L'Inspection des finances est agréée par l'autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR). Cette certification est un garant de la qualité des prestations de l'Inspection des finances. En effet, une telle reconnaissance exige d'une part un niveau de formation et d'expérience adéquat pour les auditeurs, d'autre part le respect de directives sur l'indépendance et un système d'assurance qualité. L'Inspection des finances compte 7.2 EPT et l'actuelle Cheffe de service a été nommée par le Conseil d'Etat.

La mission de l'Inspection des finances est le contrôle des finances de l'Etat. Les communes ne sont pas inclues dans son champ d'activité. Par conséquent, l'Inspection des finances audite les services de l'administration cantonale et les établissements. Elle se base sur une évaluation des risques pour définir des cadences de contrôle. Après chaque contrôle effectué, l'Inspection des finances émet un rapport. Ce dernier est transmis, conformément à l'art. 53, al. 2 LFE, au Conseil d'Etat et à la Commission des finances et de gestion du Grand Conseil (CFG). L'Administration des finances et le service audité reçoivent également une copie de chaque rapport, qui ne sont pas publics. Conformément à l'art. 54, al.1 LFE, l'Inspection des finances fixe un délai au service audité pour

remédier aux faiblesses ou lacunes relevées. Par la suite, un contrôle du suivi des recommandations est réalisé.

L'Inspection des finances ne réalise pas uniquement ses contrôles a posteriori, contrairement à ce qu'affirment les motionnaires. En effet, elle intègre dans sa planification des projets en cours de réalisation, dans la mesure de ses moyens.

Par ailleurs, outre les contrôles réalisés par l'Inspection des finances auprès des différents Services et Etablissements de l'Etat, il est à relever que le la loi sur les subventions (LSub), entrée en vigueur en 2001, définit les principes applicables aux subventions octroyées par l'Etat. Selon l'art. 35 de cette loi, le législateur a mis en place un outil d'analyse, à savoir les examens périodiques des subventions (EPS). Le but est de vérifier périodiquement que les tâches accomplies et les subventions octroyées répondent bien aux critères de nécessité, d'utilité, d'efficacité et d'économicité.

Enfin, la CFG participe également à la haute surveillance exercée par le Grand Conseil.

2. Comparaison avec la Confédération et les cantons romands

2.1. Confédération

La Confédération ne dispose pas d'une Cour des comptes.

L'organe chargé du contrôle des finances fédérales est le Contrôle fédéral des finances. Ses tâches et sa mission sont définies dans la loi fédérale sur le contrôle des finances du 28 juin 1967 (LCF).

Le Contrôle fédéral des finances est rattaché au Département fédéral des finances sur le plan administratif. Son directeur est nommé par le Conseil Fédéral et sa nomination doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. Il compte plus d'une centaine de collaborateurs.

Lorsque la Délégation des finances a traité un rapport de révision du Contrôle fédéral des finances, celui-ci peut publier ce rapport et l'avis du service contrôlé.

2.2. Cantons

Les cantons de Vaud et de Genève sont les seuls cantons suisses à disposer d'une Cour des comptes, en addition à leur service en charge du contrôle des finances. Ces deux Cours des comptes ont été mises en place il y a plus de 10 ans. Depuis, pratiquement tous les cantons latins se sont posé la question de la nécessité d'instaurer une telle instance. Voici ci-après un aperçu de la situation et des discussions ayant eu lieu dans les cantons romands :

a. Canton de Vaud

Le canton de Vaud est le premier canton suisse à avoir décidé la mise en place d'une Cour des comptes en 2003 à l'occasion de l'entrée en vigueur de sa nouvelle Constitution cantonale. Cette Cour des comptes est entrée en fonction le 1er janvier 2008. Ses rôles et missions sont définis dans la Constitution cantonale qui prévoit qu'elle est en charge du contrôle de performance (art. 166) et dans la loi sur la Cour des comptes (LCComptes) du 12 mars 2013. Elle est composée de 3 magistrats élus par le Grand Conseil et de 7.4 EPT. Ses rapports sont publics.

En outre, le Contrôle cantonal des finances compte 18.9 EPT. Son rôle et ses missions sont définis dans la Constitution cantonale et dans la loi sur le Contrôle cantonal des finances (LCCF) du 12 mars 2013. Les rapports du Contrôle cantonal des finances ne sont pas destinés à être publiés. Le Conseil d'Etat peut décider de diffuser auprès des médias et du public l'intégralité ou une partie d'un rapport.

b. Canton de Genève

Le canton de Genève a décidé en 2005 de se doter d'une Cour des comptes. Cette Cour compte 3 magistrats titulaires, 3 magistrats suppléants et 22.55 collaborateurs.

Sur le plan législatif, la loi instituant la Cour des comptes du 10 juin 2005 a été abolie lors de l'entrée en vigueur, le 1er juin 2014, d'une loi sur la surveillance de l'État (LSurv) du 13 mars 2014. Les articles 20 à 43 règlent l'organisation et le cadre des missions de la Cour des comptes. Ses rapports sont publics.

Suite à la création de la Cour des comptes, le Service de l'Inspection des finances, comptant 20 EPT, a été renommé Service d'audit interne. Son rôle et ses missions sont définis dans la LSurv. Les rapports du Service d'audit interne sont confidentiels.

c. Canton du Valais

En Valais, l'Inspection des finances est l'organe administratif supérieur du canton en matière de contrôle de la gestion financière et de la réalisation des mandats de prestations. Son rôle, ses missions et son indépendance sont définis dans la Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton du 24 juin 1980 ainsi que dans le Règlement du 20 mai 1981 concernant l'Inspection des finances approuvé par le Grand Conseil. Ses rapports sont directement transmis au Conseil d'Etat et aux présidents des commissions des finances et de gestion du Grand Conseil. Ils ne sont pas publics.

L'Inspection des finances du canton du Valais compte 16 EPT.

Un postulat a été déposé le 12 septembre 2019, demandant au Conseil d'Etat d'étudier et de proposer la mise en place d'une institution supérieure de contrôle sur le modèle d'une Cour des comptes. Cette proposition a été refusée par le Grand Conseil valaisan le 9 mars 2020.

d. Canton de Neuchâtel

Le Contrôle cantonal des finances est l'organe de surveillance financière de l'Etat de Neuchâtel. Il compte 9.65 collaborateurs. Son activité est régie par la Loi sur le contrôle des finances (LCCF) du 3 octobre 2006 et son règlement. L'autonomie du Contrôle cantonal des finances dans l'accomplissement de ses fonctions est stipulée à l'art. 5 LCCF. Ses rapports ne sont pas destinés à être publics.

Dans le canton de Neuchâtel, la question d'une Cour des comptes a également été posée. Une initiative constitutionnelle intitulée « Pour la création d'une Cour des comptes » a été déposée en 2017. Le 17 janvier 2020, le Conseil d'Etat y a répondu en mettant en consultation un projet de rapport à l'attention du Grand Conseil. Selon lui, en proposant d'instaurer un niveau supplémentaire de contrôle des activités publiques, l'initiative risque d'alourdir et d'affaiblir plutôt que de renforcer les mécanismes existants de contrôle sur l'activité publique. Partageant néanmoins certaines

aspirations portées par les initiant-e-s, le Conseil d'État propose un contre-projet en renforçant la loi sur les subventions et la loi sur le contrôle des finances.

e. Canton du Jura

Dans le canton du Jura, le Contrôle des finances procède à l'examen courant de l'ensemble de la gestion financière et vérifie annuellement les comptes de l'Etat. Ses responsabilités, missions et son indépendance sont inscrites dans la loi sur les finances cantonales du 18 octobre 2000. Il compte 6.9 EPT. Ses rapports ne sont pas publiés. L'élection par le parlement jurassien du Chef de service, contrôleur général des finances, constitue une particularité du canton du Jura.

Une question au Gouvernement a été posée au début de cette année, lui demandant notamment de profiter du départ à la retraite du contrôleur général des finances pour mener une réflexion quant à l'organisation et aux missions du Contrôle des finances. La question précitée demande aussi si une Cour des comptes pourrait être envisagée dans le canton du Jura.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat partage la volonté des motionnaires de conserver, voire renforcer la confiance des citoyennes et citoyens dans les institutions. Il rejoint également les motionnaires pour reconnaitre la qualité et le sérieux du travail réalisé par l'Inspection des finances. Toutefois, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la transformation de cette dernière en une Cour des comptes et à une élection du responsable par le Grand Conseil, ni au fait de lui attribuer le statut de magistrat. Cette démarche aurait pour conséquence de politiser la fonction et de péjorer son indépendance.

Une Cour des comptes, à l'instar de ce qui se pratique dans les cantons de Vaud et de Genève, créerait un nouveau pouvoir, qui s'ajouterait à l'Inspection des finances et aux missions de contrôle et d'évaluation déjà attribuées à diverses instances et organes de l'Etat. Par ailleurs cela alourdirait le fonctionnement de l'Etat sans amener de plus-value significative. En effet les objectifs similaires de ces entités peuvent conduire à des doublons et à la dilution des responsabilités des contrôles.

En outre, le Conseil d'Etat tient à relever que le coût de fonctionnement d'une Cour des comptes composée de magistrats n'est pas négligeable.

Le Conseil d'Etat soutient en revanche un renforcement de l'Inspection des finances. Cela permettra d'accroître sa mission de contrôle des finances de l'Etat et de répondre encore mieux aux défis et évolutions auxquels notre canton est forcément confronté. La forme de ce renforcement fera l'objet d'un examen par la Direction des finances et le cas échéant d'une proposition au Conseil d'Etat.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser cette motion.

8 septembre 2020

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Kubski Grégoire, Piller Benoît 2020-GC-37
Errichtung eines kantonalen Rechnungshofs

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 11. März 2020 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Verfasser die Umwandlung des Finanzinspektorats in einen effektiven Rechnungshof, um seine Stellung aufzuwerten und seinen Berichten mehr Gewicht zu verleihen, ohne aber dafür die Kantonsfassung zu ändern.

Den Motionären zufolge braucht es für die Kontrolle einer effizienteren Verwendung der Mittel der öffentlichen Hand sowie der Vergabeverfahren, beispielsweise bei den Investitionen, einen aus Magistratspersonen zusammengesetzten unabhängigen Rechnungshof.

Sie schlagen ebenfalls vor, den Aktionsradius dieser neuen Einheit auch auf die Verwaltung der Gemeinden sowie der von ihnen subventionierten Verbänden und Einrichtungen auszudehnen. Damit soll jeglicher Misswirtschaft öffentlicher Gelder vorgebeugt werden.

II. Antwort des Staatsrats

1. Ausgangslage

Rolle und Aufgaben des Finanzinspektorats sind in den Artikeln 46 - 56 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates vom 25. November 1994 (FHG) und in seinem Ausführungsreglement festgelegt.

Nach Artikel 48 Abs. 2 FHG ist das Finanzinspektorat eine fachlich selbstständige Dienststelle, die der für die Finanzen zuständigen Direktion administrativ zugewiesen ist. Es ist in der Erfüllung seiner Aufgaben unabhängig. Das Finanzinspektorat verfügt über die Zulassung der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde zur Erbringung von Revisionsdienstleistungen (ARB). Diese Zertifizierung ist ein Gütesiegel für die Dienstleistungen des Finanzinspektorats. Für eine solche Zulassung müssen die Prüferinnen und Prüfer über ein entsprechendes Ausbildungs- und Erfahrungsniveau verfügen, die Richtlinien zur Unabhängigkeit müssen eingehalten werden, und es braucht ein Qualitätssicherungssystem. Das Finanzinspektorat verfügt über 7,2 VZÄ, und die gegenwärtige Dienstchefin ist vom Staatsrat ernannt worden.

Der Auftrag des Finanzinspektorats besteht in der Kontrolle der Staatsfinanzen. Die Gemeinden werden von ihm nicht kontrolliert. Demzufolge überprüft das Finanzinspektorat die Dienststellen der Kantonsverwaltung und die Anstalten. Die Kontrollraten führt das Finanzinspektorat in Abständen fest, die sich nach einer Risikobeurteilung richten. Nach jeder Kontrolle verfasst es einen Bericht, der gemäss Artikel 53 Abs. 2 FHG dem Staatsrat und der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats (FGK) zugestellt wird. Die Finanzverwaltung und die geprüften Dienststellen erhalten jeweils ebenfalls eine Kopie des Berichts. Diese Berichte sind nicht öffentlich

zugänglich. Nach Artikel 54 Abs. 1 FHG setzt das Finanzinspektorat der überprüften Dienststelle eine Frist zur Behebung der festgestellten Fehler und Mängel. Anschliessend wird geprüft, ob die Empfehlungen umgesetzt worden sind.

Das Finanzinspektorat führt entgegen den Behauptungen der Motionäre nicht bloss Kontrollen im Nachhinein durch, sondern nimmt im Rahmen seiner Möglichkeiten auch laufende Projekte in seine Planung auf.

Zusätzlich zu den Kontrollen des Finanzinspektorats bei den verschiedenen Dienststellen und Anstalten des Staates legt das 2001 in Kraft getretene Subventionsgesetz (SubG) die Grundsätze für die vom Staat gewährten Subventionen fest. Nach Artikel 35 dieses Gesetzes hat der Gesetzgeber mit der periodischen Überprüfung der Subventionen ein Analyseinstrument eingeführt; es soll periodisch überprüft werden, ob die Aufgaben und die gewährten Subventionen die Kriterien Notwendigkeit, Nutzen, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erfüllen.

Schliesslich wirkt die FGK auch an der Oberaufsicht durch den Grossen Rat mit.

2. Vergleich mit dem Bund und den Westschweizer Kantonen

2.1. Bund

Beim Bund gibt es keinen Rechnungshof.

Die Kontrolle der Bundesfinanzen obliegt der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Ihre Aufgaben und ihr Auftrag sind im Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG) verankert.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement beigeordnet. Ihr Direktor wird vom Bundesrat gewählt und muss von der Bundesversammlung bestätigt werden. Sie zählt über hundert Mitarbeitende.

Nachdem die Finanzdelegation einen Revisionsbericht der Finanzkontrolle geprüft hat, kann die Finanzkontrolle diesen Bericht und die Stellungnahme des geprüften Amts veröffentlichen.

2.2. Kantone

Die Kantone Waadt und Genf sind die einzigen Schweizer Kantone, die zusätzlich zu ihrer Finanzaufsichtsstelle noch einen Rechnungshof haben. Diese beiden Rechnungshöfe wurden vor mehr als zehn Jahre geschaffen. Seither stellten sich praktisch alle Kantone der lateinischen Schweiz die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Instanz. Im Folgenden eine Übersicht über den Stand und die Diskussionen in den Westschweizer Kantonen:

a. Kanton Waadt

Der Kanton Waadt hat 2003 als erster Schweizer Kanton mit dem Inkrafttreten seiner neuen Kantonsverfassung die Einführung eines Rechnungshofs beschlossen. Diesen Rechnungshof gibt es seit 1. Januar 2008. Seine Rollen und seine Aufgaben sind in der Kantonsverfassung umschrieben, worin festgehalten wird, dass er für die Wirtschaftlichkeitsprüfung zuständig ist (Art. 166), sowie im einschlägigen Gesetz vom 12. März 2013 (loi sur la Cour des comptes; LCComptes). Er setzt sich aus drei vom Grossen Rat gewählten Magistratspersonen und 7,4 VZÄ zusammen. Seine Berichte sind öffentlich zugänglich.

Die Kantonale Finanzkontrolle ihrerseits verfügt zudem über 18,9 VZÄ. Ihre Rolle und ihre Aufgaben sind in der Kantonsverfassung und im einschlägigen Gesetz vom 12. März 2013 (loi sur le Contrôle cantonal des finances; LCCF) umschrieben. Die Berichte der Finanzkontrolle sind nicht zur Veröffentlichung bestimmt. Der Staatsrat kann die Veröffentlichung eines Berichts oder eines Teils davon bestimmen.

b. Kanton Genf

Der Kanton Genf hat 2005 die Schaffung eines Rechnungshofs beschlossen. Dieser setzt sich aus drei amtierenden Magistratspersonen, 3 Stellvertreter/innen und 22,55 Mitarbeitenden zusammen.

In gesetzgeberischer Hinsicht wurde das Gesetz, mit dem der Rechnungshof eingeführt worden war (loi instituant la Cour des comptes du 10 juin 2005), am 1. Juni 2014 mit dem Inkrafttreten eines Aufsichtsgesetzes (loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv) du 13 mars 2014) aufgehoben. Die Artikel 20 - 43 regeln die Organisation und geben den Rahmen der Aufgaben des Rechnungshofs vor. Seine Berichte sind öffentlich zugänglich.

Nach der Schaffung des Rechnungshofs wurde das Finanzinspektorat (Service de l'Inspection des finances) mit seinen 20 VZÄ zum internen Auditorgan (Service d'audit interne) umbenannt. Seine Rolle und seine Aufgaben sind im Aufsichtsgesetz (loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv)) definiert. Die Berichte des internen Auditorgans sind vertraulich.

c. Kanton Wallis

Im Kanton Wallis ist das Finanzinspektorat das oberste kantonale Verwaltungsorgan der Finanzaufsicht und der Kontrolle über die Verwirklichung der Leistungsaufträge. Seine Rolle und seine Aufgaben sind im Gesetz vom 24. Juni 1980 über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle sowie im vom Grossen Rat genehmigten Reglement vom 20. Mai 1981 betreffende das kantonale Finanzinspektorat festgelegt. Seine Berichte werden direkt dem Staatsrat und der Präsidentin oder dem Präsidenten der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats überwiesen. Sie sind nicht öffentlich.

Das Finanzinspektorat des Kantons Wallis zählt 16 VZÄ.

Am 12. September 2019 wurde ein Postulat eingereicht, das den Staatsrat aufforderte, die Einrichtung einer Obersten Aufsichtsbehörde nach dem Vorbild eines Rechnungshofs zu prüfen und vorzuschlagen. Dieses Postulat wurde am 9. März 2020 vom Walliser Grossen Rat abgewiesen.

d. Kanton Neuenburg

Im Kanton Neuenburg ist die Kantonale Finanzkontrolle (Contrôle cantonal des finances) das Finanzaufsichtsorgan des Staates Neuenburg. Sie zählt 9,65 Mitarbeitende. Ihre Tätigkeit ist im Finanzaufsichtsgesetz (Loi sur le contrôle des finances (LCCF) du 3 octobre 2006) und dem entsprechenden Reglement geregelt. Die Unabhängigkeit der Kantonalen Finanzkontrolle in der Erfüllung ihrer Aufgabe ist in Artikel 5 des Finanzaufsichtsgesetzes festgelegt. Ihre Berichte sind nicht für die Öffentlichkeit bestimmt.

Im Kanton Neuenburg wurde die Frage nach einem Rechnungshof ebenfalls gestellt. 2017 wurde eine Verfassungsinitiative zur Schaffung eines Rechnungshofes eingereicht «Pour la création d'une Cour des comptes». Am 17. Januar 2020 hat der Staatsrat als Antwort darauf einen Berichtsentwurf

zuhanden des Grossen Rats in die Vernehmlassung geschickt. Seiner Auffassung nach birgt die Initiative, indem sie die Einführung einer zusätzlichen Kontrollebene vorschlägt, die Gefahr, dass die bestehenden Kontrollmechanismen der öffentlichen Tätigkeiten eher geschwächt als gestärkt werden. Der Staatsrat, der sich einigen Bestrebungen der Initianten anschliesst, schlägt in einem Gegenvorschlag die Stärkung des Subventionsgesetzes (loi sur les subventions) und des Finanzkontrollgesetzes (loi sur le contrôle des finances) vor.

e. Kanton Jura

Im Kanton Jura führt die Finanzkontrolle die routinemässige Prüfung des gesamten Finanzhaushalts durch und prüft jährlich die Staatsrechnung. Ihre Verantwortlichkeiten, Aufgaben sowie ihre Unabhängigkeit sind im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz (loi sur les finances cantonales du 18 octobre 2000) verankert. Sie zählt 6,9 VZÄ. Ihre Berichte werden nicht veröffentlicht. Die Wahl der Amtschefin/des Amtschefs der Finanzkontrolle (contrôleur général des finances) durch das Kantonsparlament ist eine Besonderheit des Kantons Jura.

Bei der Regierung wurde Anfang Jahr eine Anfrage eingereicht, die namentlich anregte, die Pensionierung des Amtsvorstehers für Überlegungen bezüglich Organisation und Aufgaben der Finanzkontrolle zu nutzen. In dieser Anfrage wird auch die Frage gestellt, ob im Kanton Jura ein Rechnungshof denkbar wäre.

3. Fazit

Der Staatsrat teilt die Absicht der Motionäre, das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen zu bewahren und zu stärken. Er schliesst sich den Motionären auch punkto Anerkennung der Qualität und Seriosität der Arbeit des Finanzinspektorats an. Der Staatsrat ist aber gegen eine Umwandlung des Finanzinspektorats in einen Rechnungshof. Er ist auch gegen eine Wahl der oder des Verantwortlichen durch den Grossen Rat und die Verleihung des Status einer Magistratsperson. Dies hätte eine Politisierung der Funktion zur Folge und würde ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen.

Mit einem Rechnungshof wie in den Kantonen Waadt und Genf würde zusätzlich zum Finanzinspektorat und den bereits verschiedenen staatlichen Instanzen und Organen übertragenen Kontroll- und Evaluationsaufgaben eine weitere Behörde geschaffen. Dies würde ausserdem zu einem schwerfälligeren Staatsbetrieb ohne signifikanten Mehrwert führen, da nämlich die ähnlichen Zielvorgaben dieser zwei Einheiten zu Doppelspurigkeiten und einer Verwässerung der Controllingverantwortung führen können.

Weiter gibt der Staatsrat auch die beträchtlichen Betriebskosten eines aus Magistratspersonen zusammengesetzten Rechnungshofes zu bedenken.

Der Staatsrat unterstützt jedoch eine Stärkung des Finanzinspektorats. Damit kann sein Auftrag der Staatsfinanzkontrolle ausgebaut werden, um noch besser für die Herausforderungen und Entwicklungen gewappnet zu sein, mit denen unser Kanton unweigerlich konfrontiert ist. In welcher Form genau diese Stärkung des Finanzinspektorats erfolgen soll, wird von der Finanzdirektion geprüft und dem Staatsrat dann gegebenenfalls ein Vorschlag unterbreitet.

Nach dem Gesagten beantragt Ihnen der Staatsrat, diese Motion abzulehnen.

8. September 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 constitue 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 monitorage 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'efficience 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 monitorage 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 Perinnova (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 13e 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 1er 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**

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, Psychogeriatrie usw.) 10
2.8.1. Spitalnetze 10
2.8.2. Pflegeheime 10
2.8.3. Pflege zu Hause (Spitex) 10

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 ausserkantonal 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 Personalmangelrisiko;
> 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 Nachdiplomausbildungen 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 Spitälern 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 anbelangt, 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 Mindestausbildungsanforderung *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 Spitälern 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 Freiburgischer 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, dass 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, Psychogeriatrie 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 Psychogeriatrie entwickeln. Die Weiterbildungs- und Postgrade-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 präzis 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 Psychogeriatrie 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.

OrTra
SANTÉ-SOCIAL
FRIBOURG
GESUNDHEIT UND SOZIALES
FREIBURG

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 monitorage	54
7.1	Contexte et but du monitorage	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	Bachalor 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 Assessement 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'élèvant 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)	*dont francophones*	*dont germanophones*
Soins niveau tertiaire	162	*116*	*46*
Soins niveau sec. II CFC restants dans la profession	*106*	*76*	*30*
Soins niveau sec. II CFC passant au tertiaire	*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 monitorage de l'approvisionnement en personnel de soins et d'accompagnement.

2. Les effectifs actuels en personnel de soins et d'accompagnement

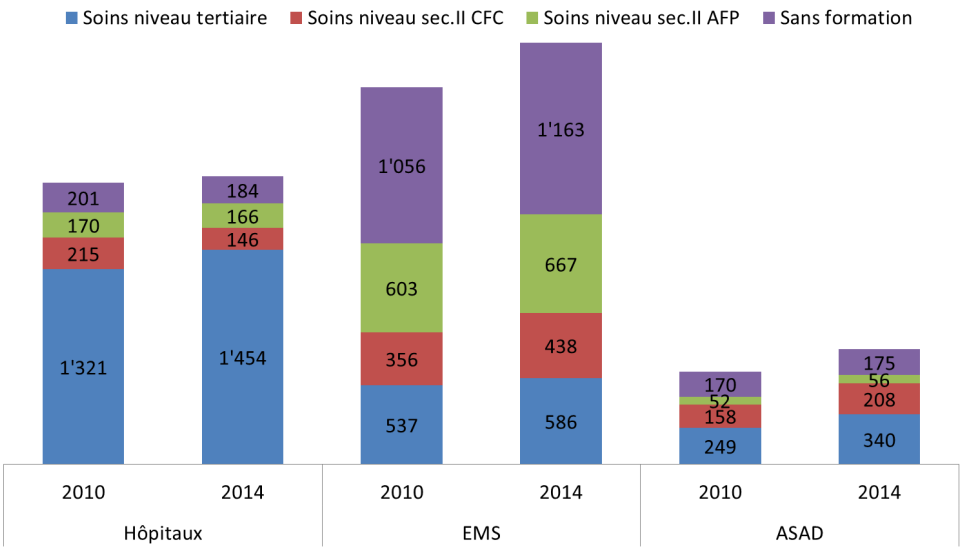
2.1 Effectifs (personnes) dans les hôpitaux, EMS et les ASAD

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	• Personnel diplômé de soins avec perfectionnement • Personnel diplômé de soins sans perfectionnement • Infirmier/infirmière niveau I (DN I)
Niveau secondaire II CFC	• 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	• Aide en soins et accompagnement (ASA AFP) • Aides-soignantes CRS
Sans formation	• Auxiliaires de santé CRS • Personnel sans formation dans le domaine de la santé

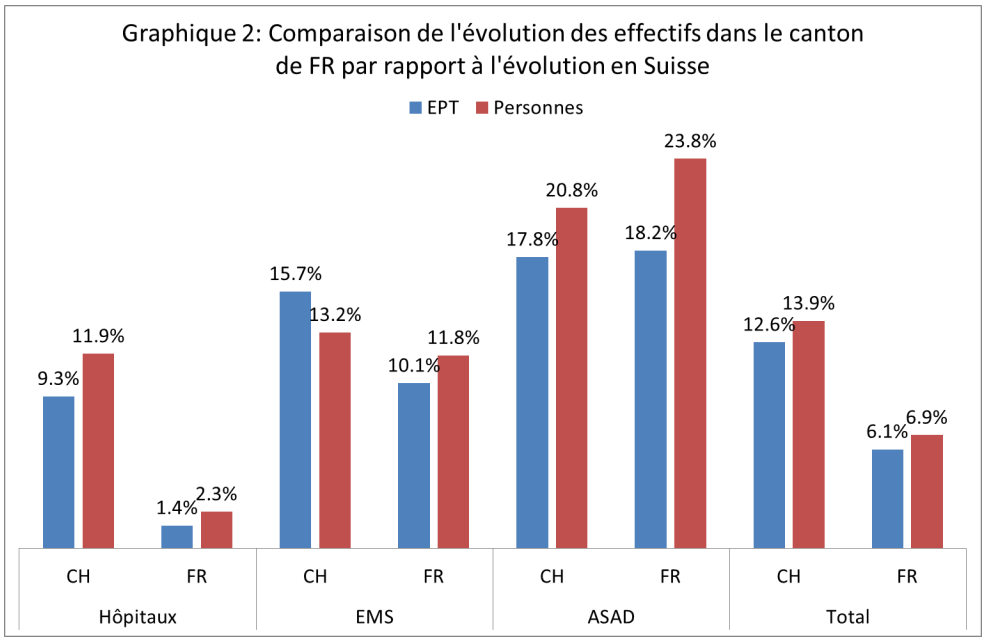
L'évolution des effectifs en personnes de 2010 à 2014 est présentée dans le graphique ci-dessous. Les chiffres détaillés se trouvent dans le tableau annexé (annexe 1).

Graphique 1: Evolution des effectifs (personnes) 2010 - 2014 dans les hôpitaux, EMS et ASAD



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 Tafers
- 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 psychi-atriques	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

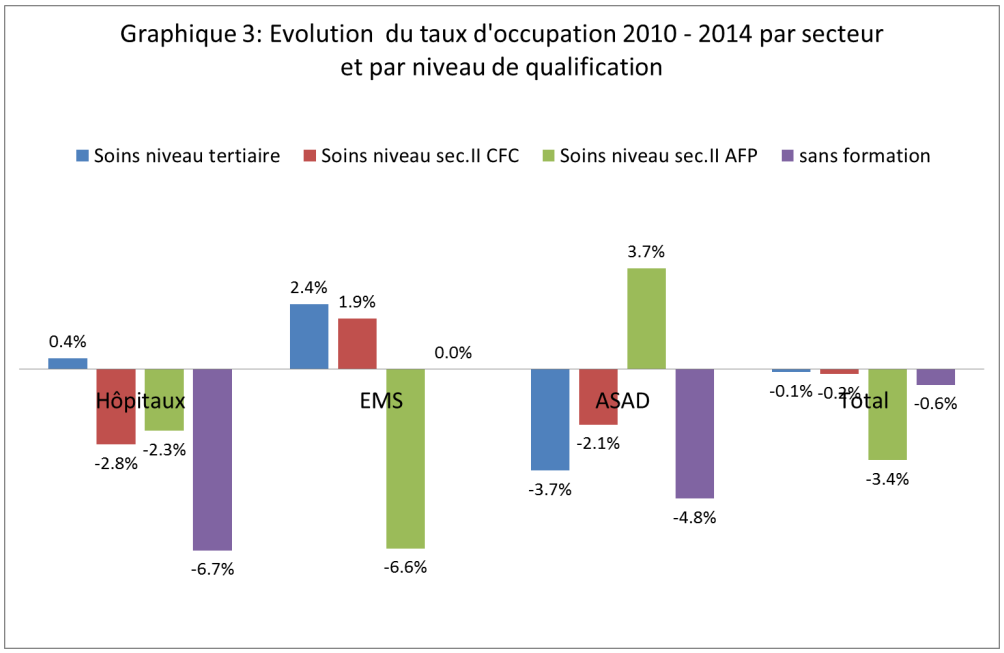
Source : Statistique de l'aide et des soins à domicile de l'OFS

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 Friboug'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.

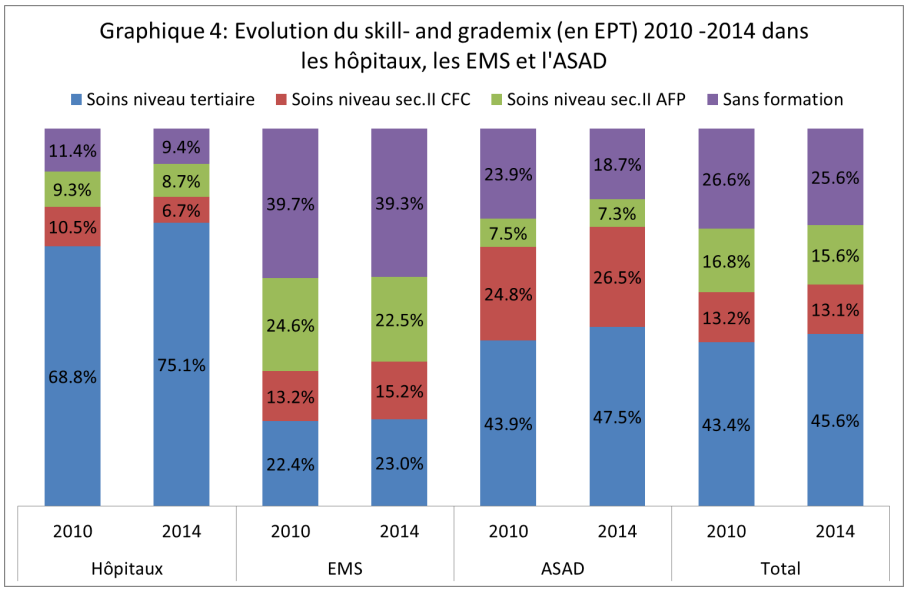


Source : Hôpitaux : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service cantonal de la santé publique
EMS = OFS, statistique des institutions médico-sociales
ASAD = OFS, Statistique de l'aide et des soins à domicile

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'accroit 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.

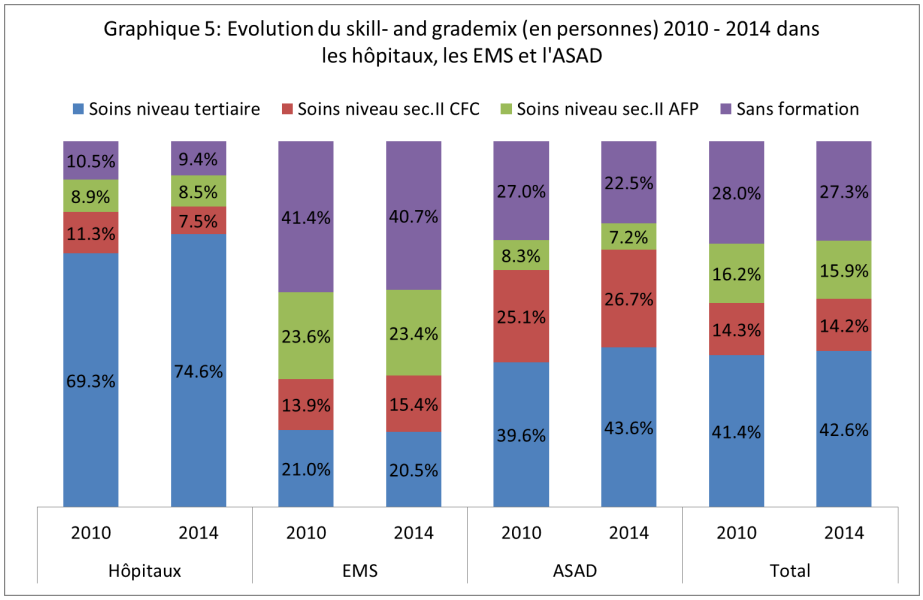
2.3 Evolution du skill- and grademix dans les hôpitaux, EMS et les ASAD[1]

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

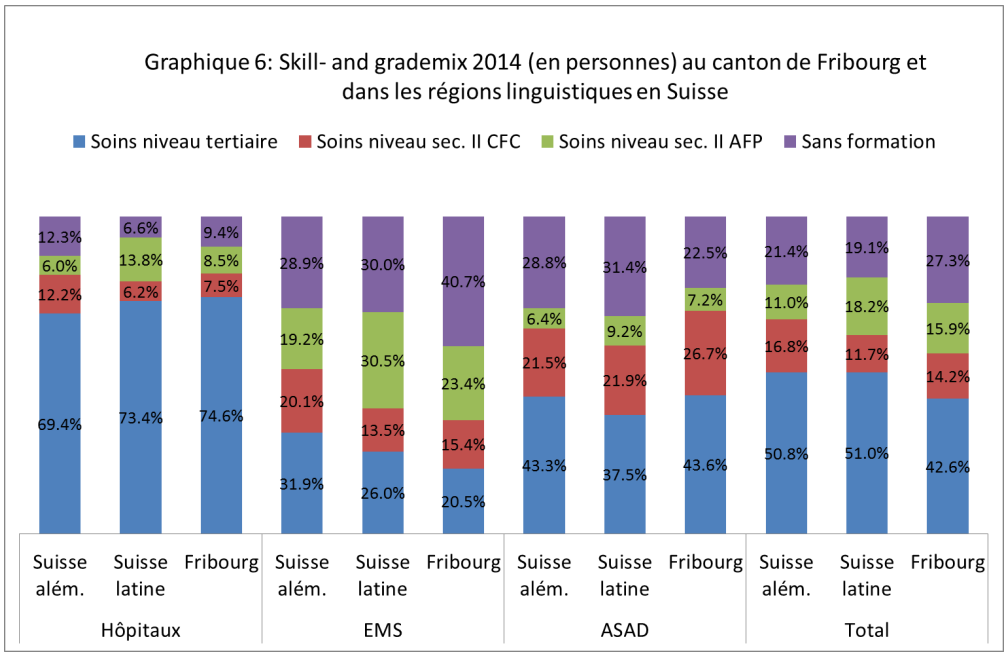
Dans les hôpitaux, la part des soignants de niveau tertiaire augmente de 69.3% en 2010 à 74.6% en 2014, la part des trois autres niveaux diminue. C'est le niveau secondaire II CFC qui présente la diminution la plus prononcée. Cette évolution a été stoppée en 2015 avec un recul de la part des infirmiers/ères 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.

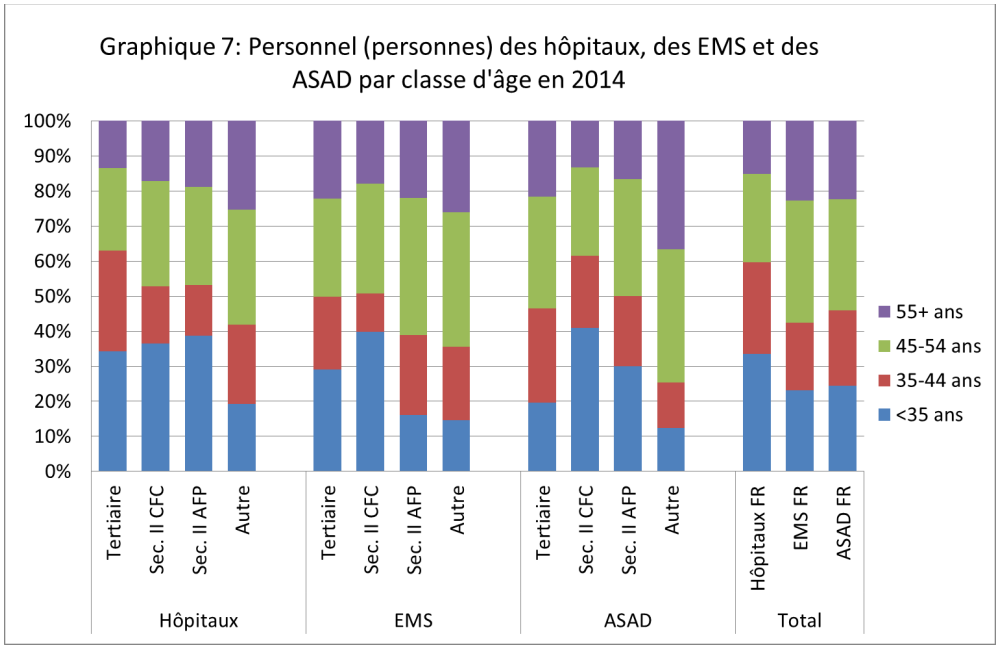
Les différences du skill- and grademix entre le canton de Fribourg et la Suisse latine / Suisse alémanique sont en partie dues aux différences dans l'organisation des processus. Selon le groupe de projet, les chiffres se rapprochent en 2015 des données nationales. En plus, la Suisse alémanique profite 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.

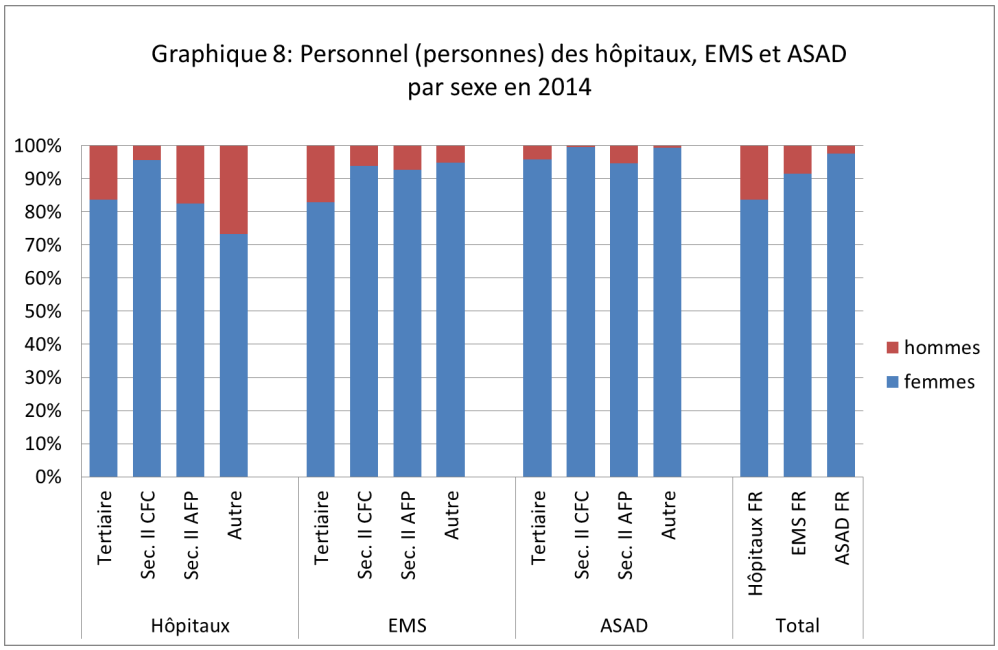


Sources : Hôpitaux : OFS, Statistique des hôpitaux, les données de l'Hôpital Inter-cantonal de la Broye sont corrigées selon les indications du Service cantonal de la santé publique
EMS et ASAD = Données mises à disposition par le Service cantonal de la prévoyance sociale, répartition pas classes d'âge 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.

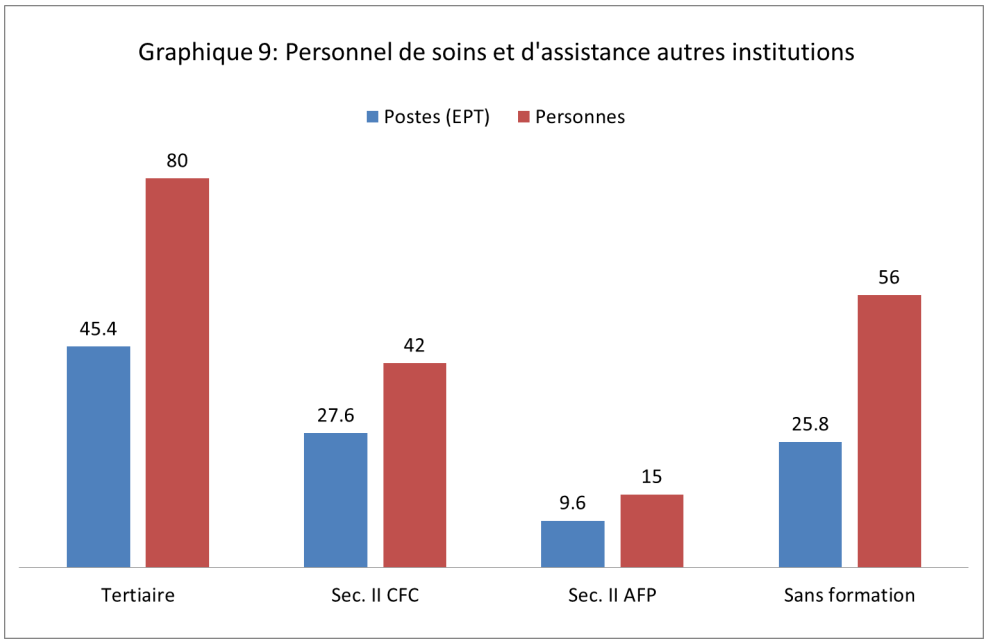
[3] Cette formulation du rapport de l'Obsan est une traduction peu appropriée de l'allemand, et qui porte à confusion. On veut dire que 60 % du personnel infirmier tertiaire engagé durant la période 2010-2014 disposait d'un diplôme délivré en Suisse et que 40 % sont entrés en fonction avec un diplôme 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
Niveau tertiaire	*21.0*	*33*
Niveau secondaire II CFC	*27.6*	*42*
Niveau secondaire II AFP	*9.6*	*15*
Sans formation	*25.8*	*56*
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 praticienne 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).

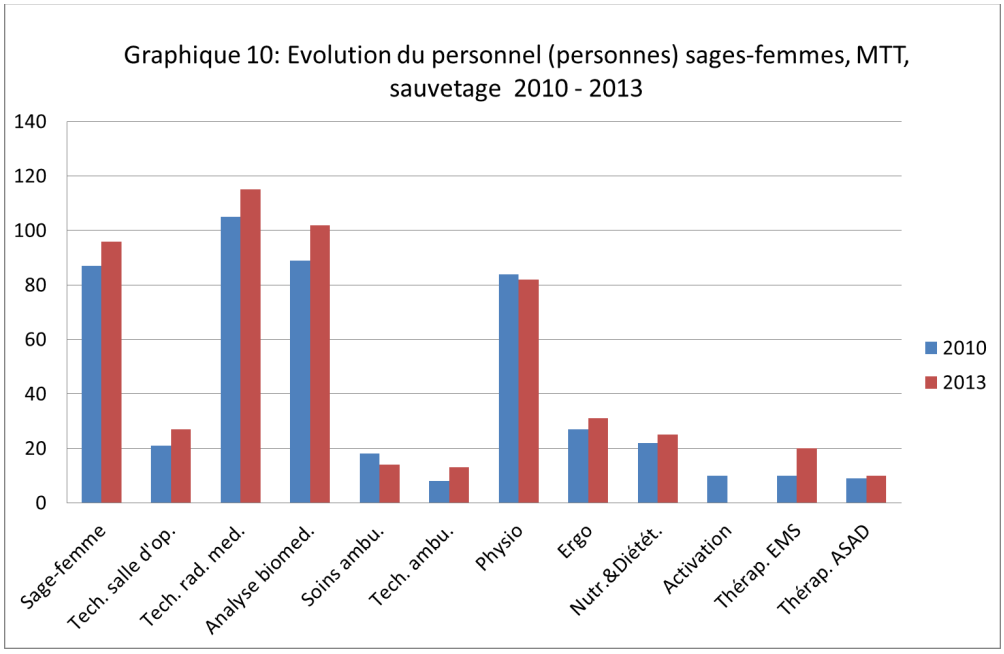
Ces remarques laissent supposer que du point de vue des institutions, la situation est insatisfaisante et que des mesures visant à améliorer la situation sont attendues. L'analyse de la situation actuelle et le besoin d'action seront discutés au chapitre 6 « Mesures pour lutter contre la pénurie de personnel. »

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 – 2013[6]

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.

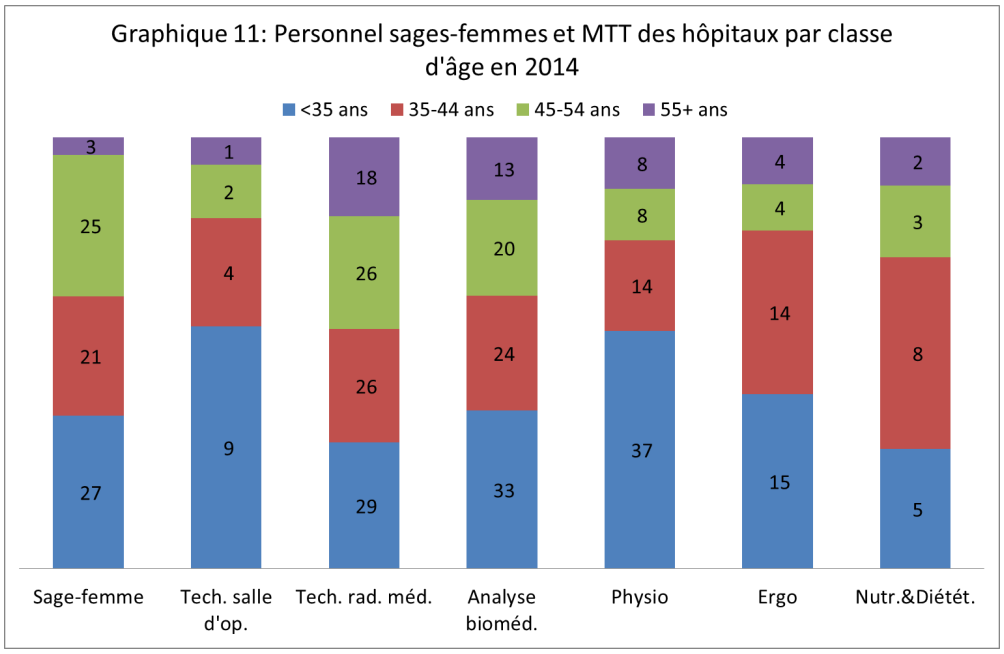
Le personnel de thérapie dans les EMS montre une nette augmentation entre 2010 et 2013. Dans cette catégorie de personnel sont intégrées les spécialistes en activation ES, dont la formation est uniquement offerte en suisse alémanique et dont le personnel diplômé est actif dans les institutions de cette 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

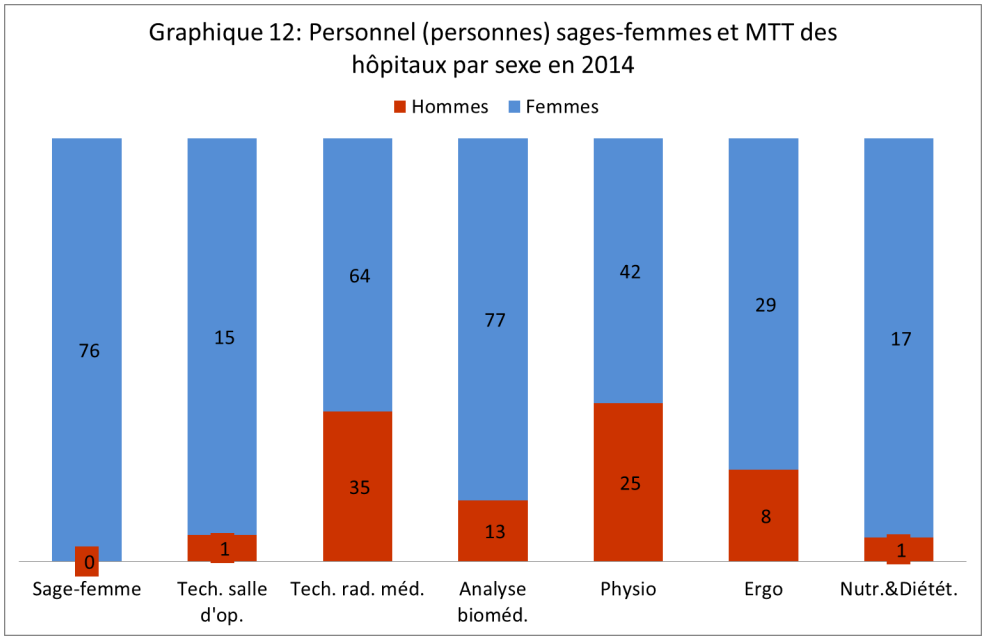
Le graphique ci-dessous présente la structure du personnel en sage-femme et professions médico-techniques et médico-thérapeutiques (MTT) des hôpitaux fribourgeois par classe d'âge en 2014.



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 médicotechniques 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
Physiotherapie	4'447	107	153	5'907	10'614
Ergotherapie	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.

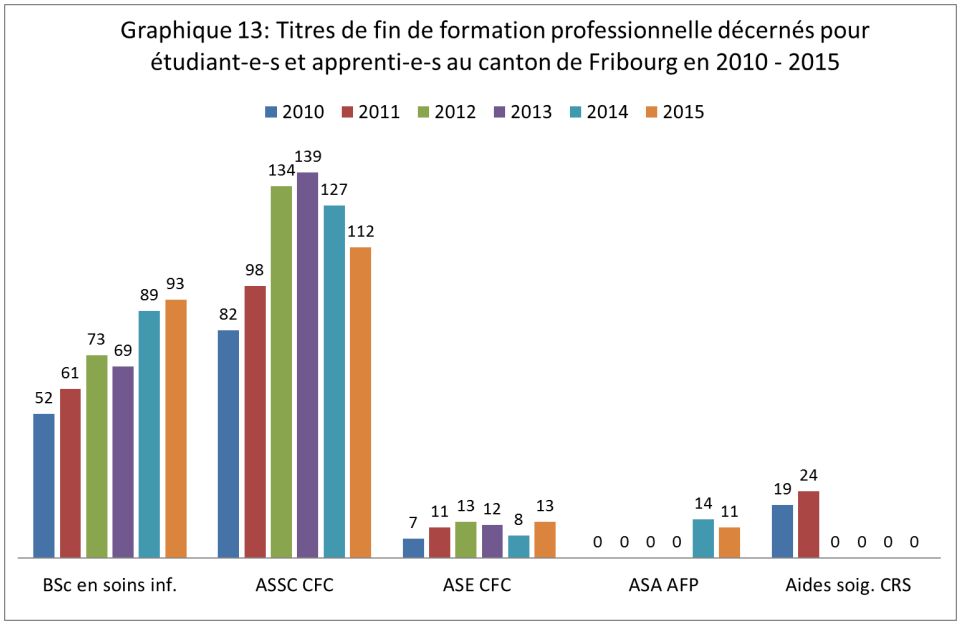
4. Formation

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 tertiaire[8] :

HEdS Fribourg	• Bachelor of Science (BSc) en soins infirmiers HES
Ecole professionnelle Santé – Social ESSG	• 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	• Maturité spécialisée, domaine de la santé
École professionnelle artisanale et industrielle FR	• Maturité professionnelle, domaine de la santé
Collèges Sainte-Croix, de Gambach, Saint-Michel, du Sud et Gymnase intercantonal de la Broye	• 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-FR[9]
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.

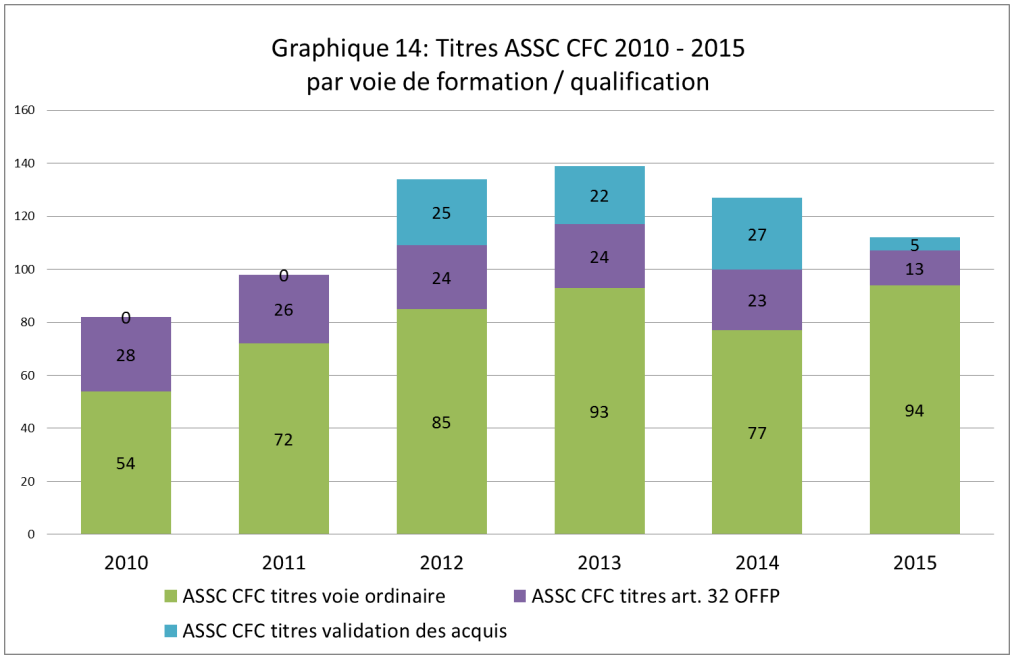
Les titres Bachelor of Science (BSc) en soins infirmiers décernés par la HEdS-FR présentent une constante augmentation entre 2010 à 2015 ; 93 titres ont été décernés en 2015.

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 :



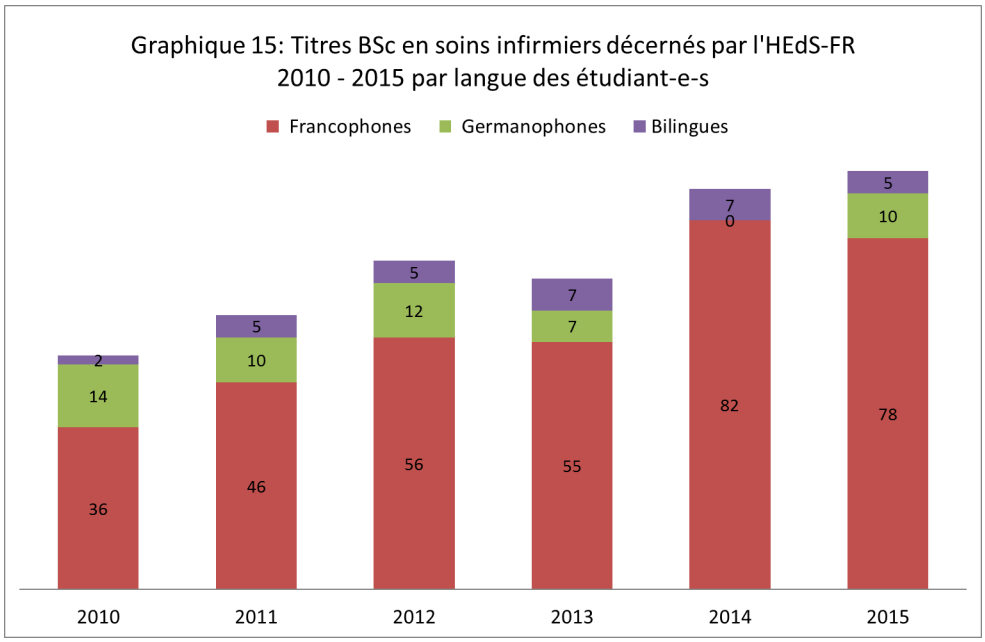
Source : données mises à disposition par le Service de la formation professionnelle

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.

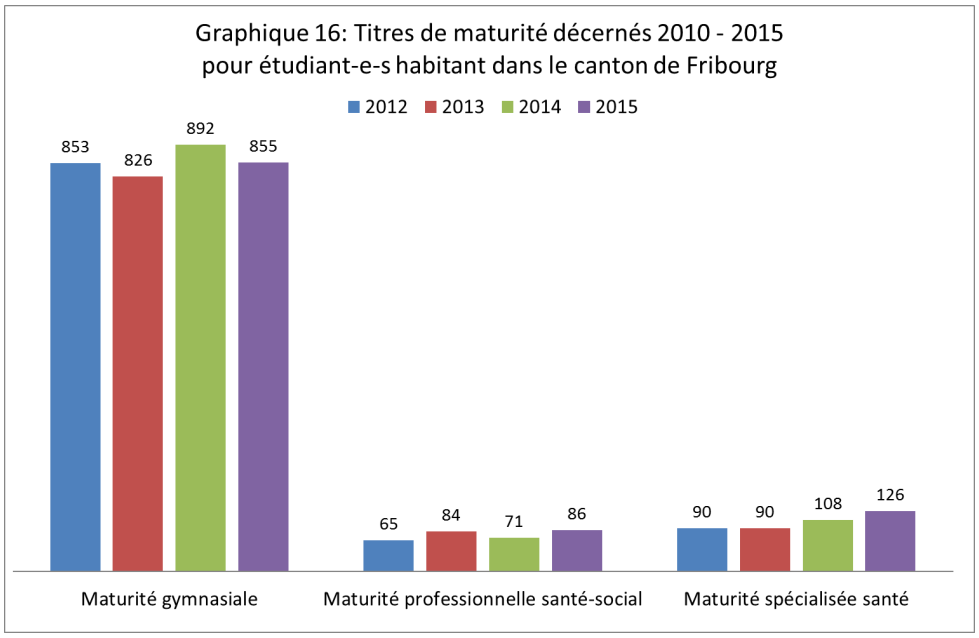
La HEdS-FR forme des étudiant-e-s de langue française et allemande, ainsi que des bilingues. La répartition des étudiant-e-s par langue est présentée dans le graphique suivant.



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.

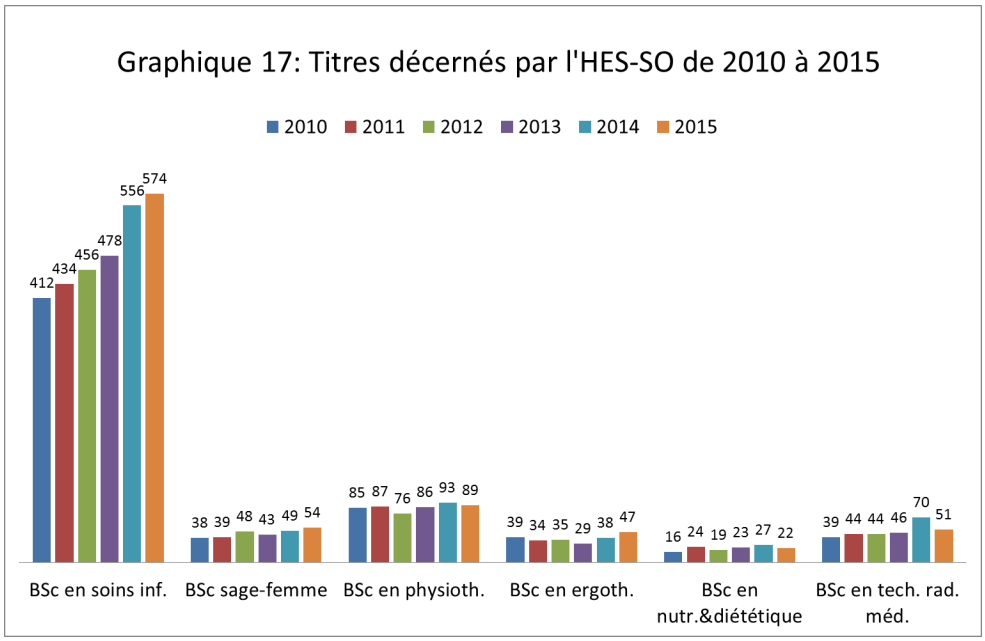


Source : données mises à disposition par le Service de la formation professionnelle

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 cantonale[10] 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

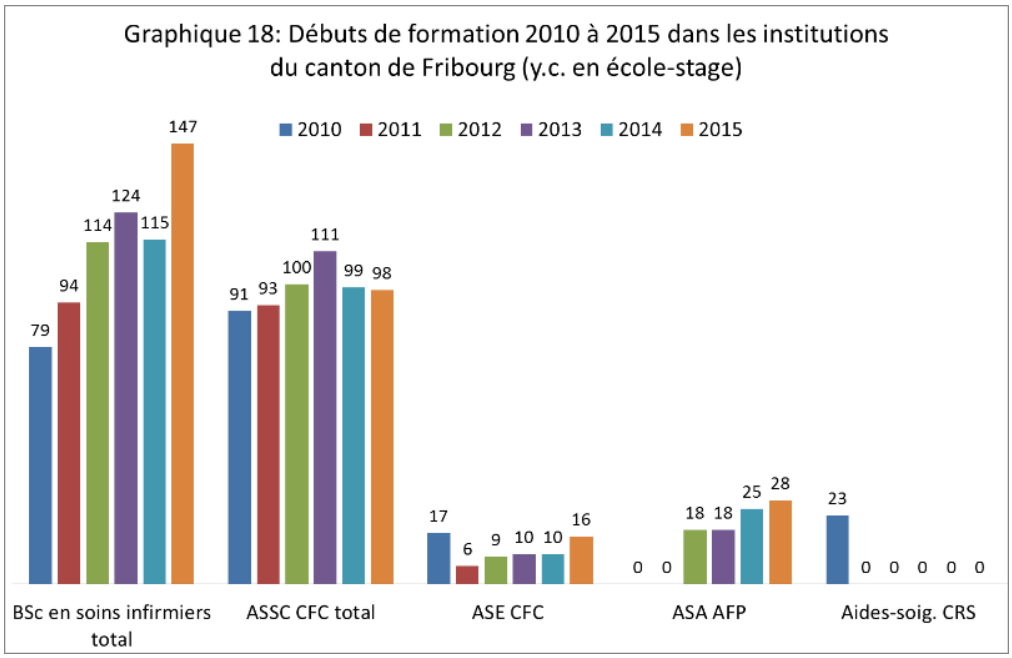
Formation	Titres décernés pour des étudiant-e-s en provenance de Fribourg			
	2012	2013	2014	2015
Soins infirmiers niveau ES	6	12	9	17
Analyse biomédicale	5	9	10	3
Technique en radiologie médicale	0	1	1	3
Soins ambulanciers	3	2	5	6
Technique en salle d'opération	2	1	4	5
Total	16	25	29	34

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.

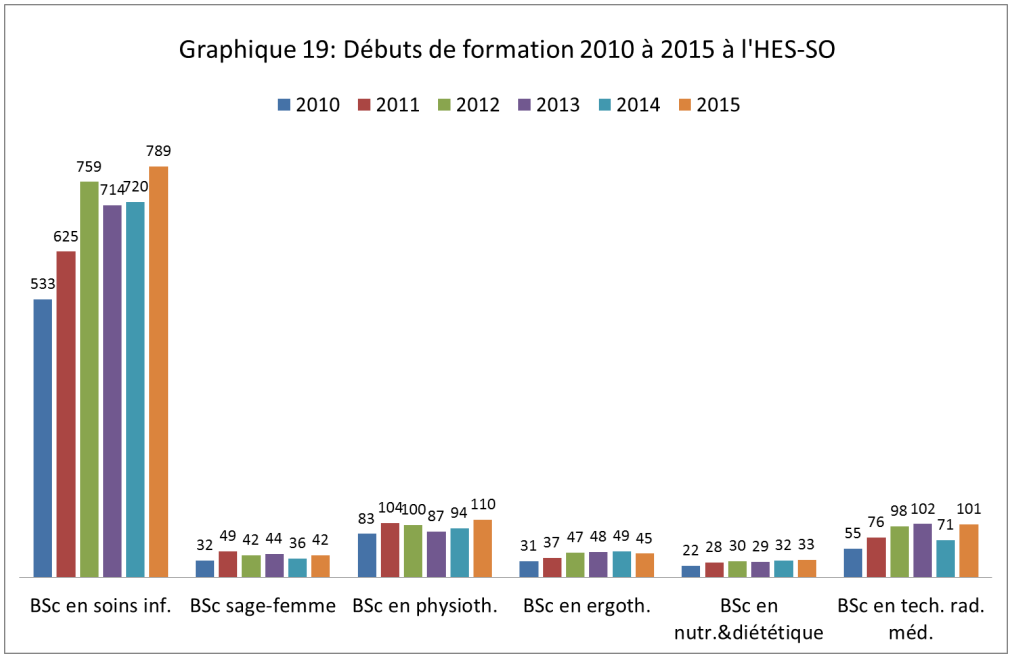
Entre 2010 et 2013, le nombre de contrats d'apprentissage ASSC était en augmentation avec un maximum de 111 débuts de formations en 2013. En 2014 et 2015, le nombre de contrats d'apprentissage se situe légèrement en dessous de 100 contrats.

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.



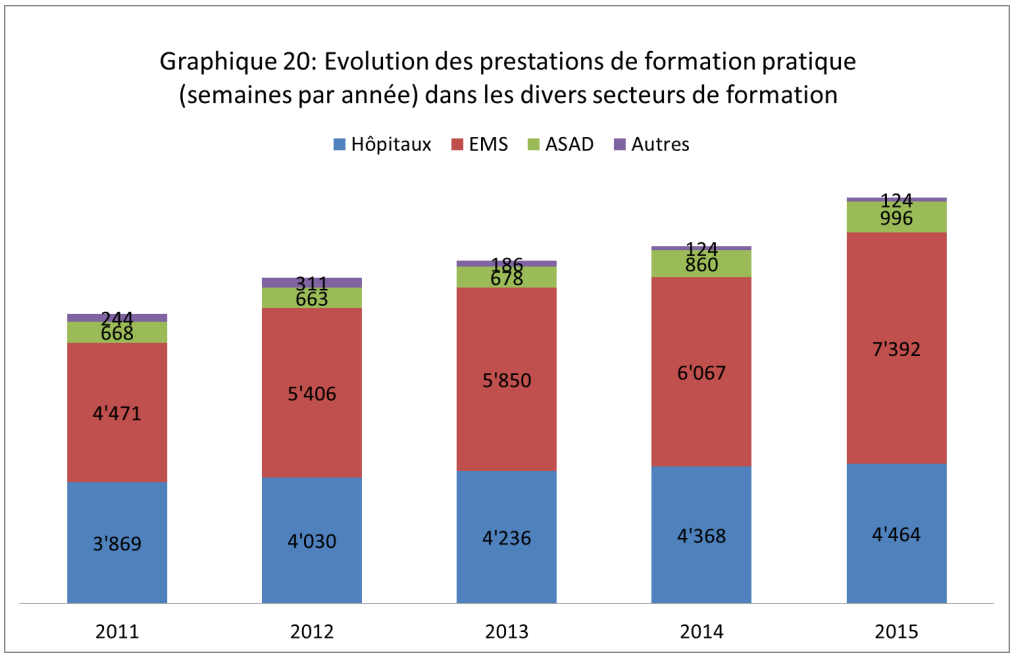
Source : Statistiques étudiant-e-s de la HES-SO 2010 – 2015

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]

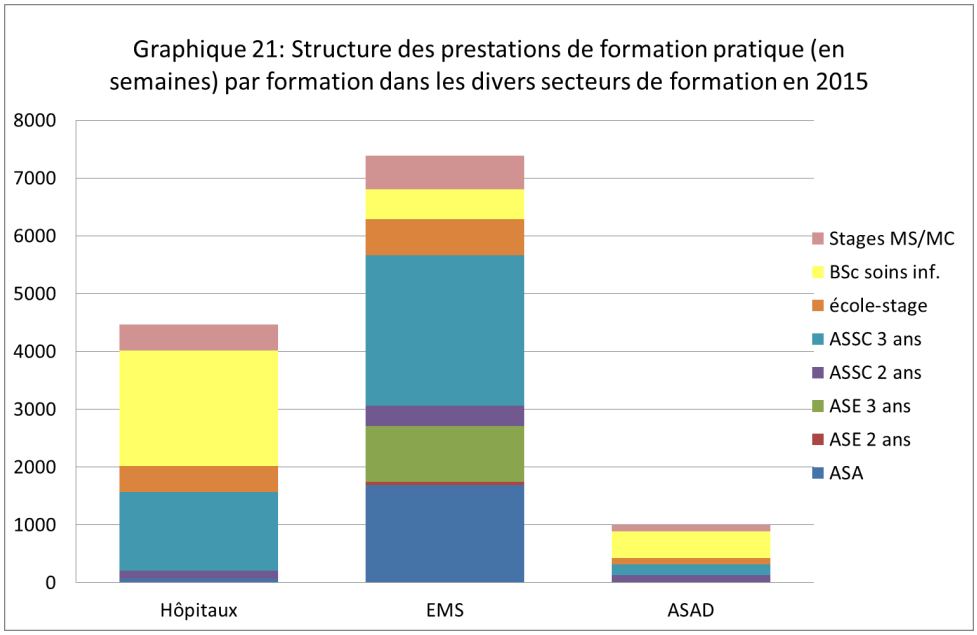
[11] Les prestations de formation pratique pour la formation « BSc en soins infirmiers en emploi » sont comprises ; les semaines de formation pratique sont prises en compte de la même manière que les stages des étudiant-e-s des filières régulières.



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 institutions[12] 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.



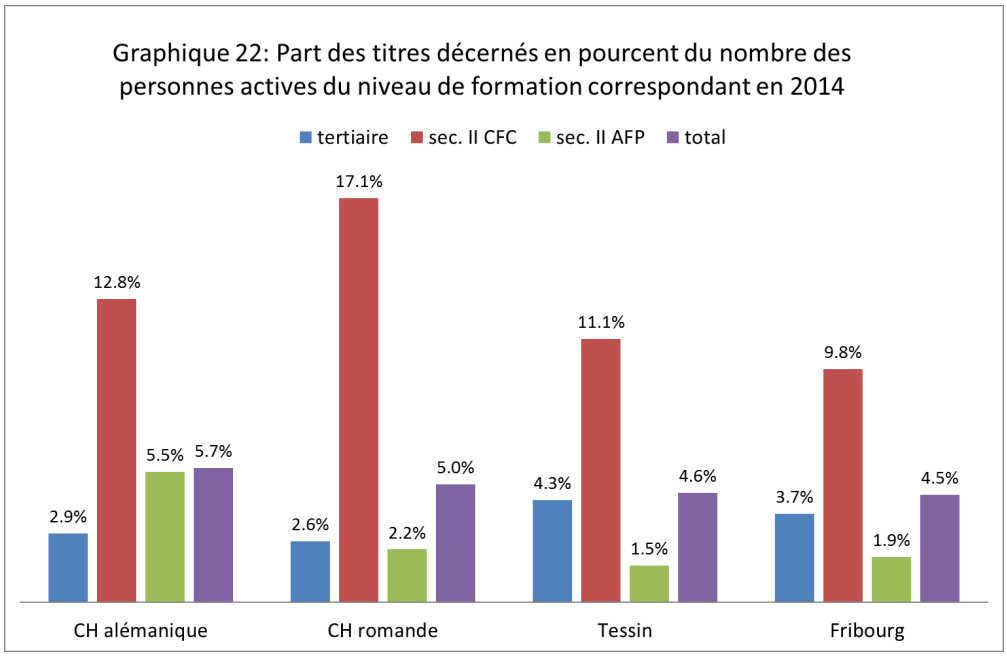
[12] Association St. Camille, CFPS Le Repuis, Fondation Clos Fleuri, Fondation Horizons Sud, Fondation St-Louis, crèche Pérollino, Fribap

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.

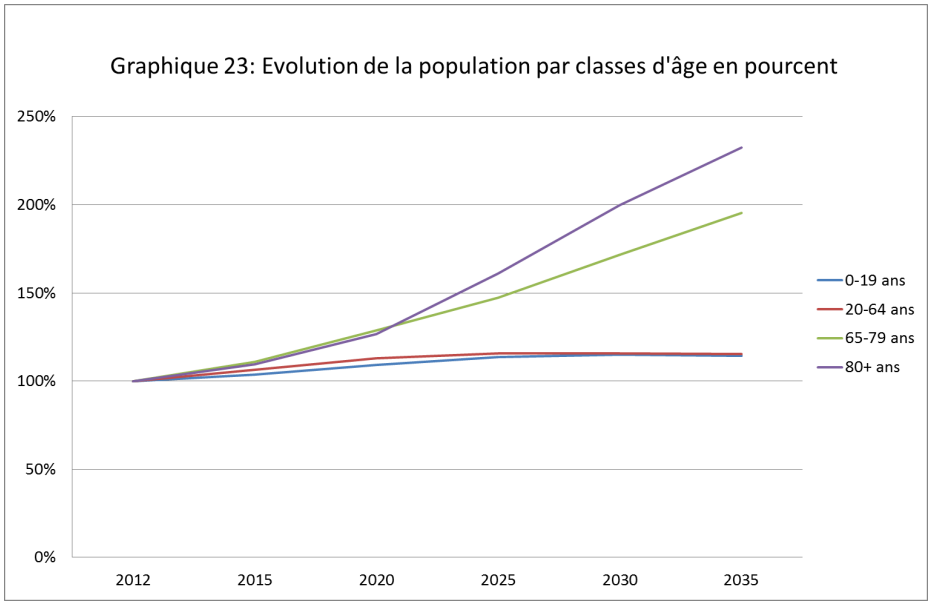
Un facteur important pour l'estimation de l'évolution du besoin en soins et accompagnement est l'évolution de la population fribourgeoise par classes d'âge. Le tableau ci-dessous indique l'évolution du nombre de personnes entre 2012 et 2035. Les projections partent donc d'une augmentation du nombre de 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.

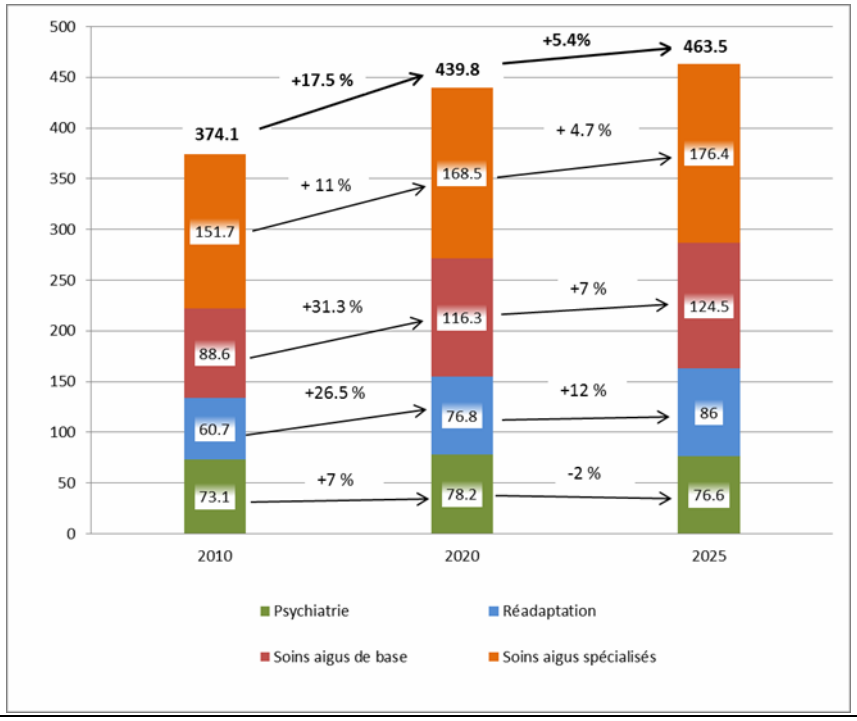
Les projections tiennent compte de l'évolution démographique, épidémiologique et technologique, ainsi que de la substitution entre prises en charge ambulatoire et stationnaire. Pour les projections, un scénario a été construit sur la base de différentes hypothèses en matière d'évolution démographique.

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.

Graphique 24 : Nombre de journées d'hospitalisation des patients fribourgeois en 2010, 2020 et 2025, en milliers



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 spécialisées et pour personnes 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	*dont francophones*	*dont germanophones*
Soins niveau tertiaire	162	*116*	*46*
Soins niveau sec. II CFC restants dans la profession	*106*	*76*	*30*
Soins niveau sec. II CFC passant au tertiaire	*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 formés[16]

- ***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. Monitorage

Mise en place d'un monitorage du développement des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement et des activités de formation. Développement et introduction d'un système de monitorage 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 monitorage du développement des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement et des activités de formation

7.1 Contexte et but du monitorage

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 monitorage 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 monitorage ainsi que pour se concerter, le cas échéant, sur le développement et la mise en place de mesures appropriées.

Les acteurs concernés par le monitorage 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 monitorage 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	• Personnel diplômé de soins avec perfectionnement • Personnel diplômé de soins sans perfectionnement • Infirmier/infirmière niveau I (DN I)
Niveau secondaire II CFC	• 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	• Assistante en soins et accompagnement (ASA AFP) • Aides-soignantes CRS
Autre personnel	• 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 monitorage 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 monitorage de l'année précédente. La responsabilité pour le monitorage revient à la DSAS. Sur la base du rapport de monitorage, 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., Schweri, 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.

Annexe 1

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 'Hôpital Intercantonal de la Broye sont corrigées selon l es 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

Annexe 2

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'age 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

Annexe 3

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'age 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

Annexe 4

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'age 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-téchniques, 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
	Nuttition et diététique	22	24	25	25
	Activation	10	.	.	.
EMS	Personnel thérapeutique diplomé	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
	Nuttition et diététique	14.1	13.6	14.6	14.1
	Activation	8.9	.	.	.
EMS	Personnel thérapeutique diplomé	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

Annexe 6

Diplômes et certificats professionnels décernés par les écoles du canton de Fribourg et par l'HES-SO

Formation professionnelle inititale 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 âgés titres réguliers	*7*	*8*	*12*	*10*	*4*	*8*
ASE CFC généraliste et personnes âgés titres art. 32 OFFP	*0*	*3*	*1*	*2*	*2*	*1*
ASE généraliste et personnes âgés titres validation des aquis	*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 gérmanophones	*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

Annexe 7

Débuts de formation / d'études dans les institutions du canton de Fribourg et à l'HES-SO

Formation professionnelle inititale AFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aide en soins et accompagnement AFP francophones	*0*	*0*	*15*	*16*	*23*	*26*
Aide en soins et accompagnement AFP germanophones	*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	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ASSC CFC duale 3 ans francophones	*65*	*53*	*61*	*60*	*66*	*57*
ASSC CFC duale 2 ans francophones	*10*	*18*	*18*	*20*	*14*	*17*
ASSC CFC duale 3 ans germanophones	*13*	*18*	*16*	*14*	*12*	*16*
ASSC CFC duale 2 ans germanophones	*3*	*4*	*5*	*17*	*7*	*8*
ASSC CFC total	91	93	100	111	99	98
ASE CFC généraliste et personnes âgés francophone 3 ans	*12*	*4*	*7*	*8*	*10*	*13*
ASE CFC généraliste et personnes âgés francophone 2 ans	*2*	*1*	*1*	*2*	*0*	*3*
ASE CFC généraliste et personnes âgés germanoph. 3 ans	3	1	1	0	0	0
ASE CFC généraliste et personnes âgés germanoph. 2 ans	0	0	0	0	0	0
ASE CFC généraliste et personnes âgés total	17	6	9	10	10	16

Formation Niveau HES (HEdS Fribourg)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BSc en soins infirmiers total	79	94	114	124	115	147
- dont francophones	*63*	*86*	*95*	*95*	*96*	*117*
- dont gérmanophones	*9*	*0*	*8*	*21*	*15*	*13*
- dont bilingues	*7*	*8*	*11*	*8*	*4*	*17*
Étudiant-e-s admis avec ASSC CFC (plus maturité professionnelle ou dossier)	*17*	*20*	*24*	*9*	*25*	*25*

Formation Niveau HES (HES-SO au total)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
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

Annexe 8

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

Annexe 9

Formation professionnelle initiale, semaines de formation pratique (extrapolation)

		Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hôpitaux	ASA AFP	2 ans	0	0	0	0	72	72
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	0	0	0	0	0	0
		3 ans	0	0	0	0	0	0
	ASSC	2 ans	108	189	243	243	189	135
		3 ans	806	1085	1178	1302	1457	1364
	Total semaines form. prat. par an		914	1274	1421	1545	1718	1571

		Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMS	ASA AFP	2 ans	0	0	504	1080	1332	1692
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	27	54	54	81	54	54
		3 ans	744	620	620	496	713	961
	ASSC	2 ans	108	324	486	459	405	351
		3 ans	1116	1333	1612	1984	2356	2604
	Total semaines form. prat. par an		1995	2331	3276	4100	4860	5662

		Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ASAD	ASA AFP	2 ans	0	0	0	0	0	0
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	0	0	0	0	0	0
		3 ans	0	0	0	0	0	0
	ASSC	2 ans	108	135	108	81	81	135
		3 ans	62	31	31	31	124	186
	Total semaines form. prat. par an		170	166	139	112	205	321

		Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Autres	ASA AFP	2 ans	0	0	36	0	0	0
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	0	0	0	0	0	0
		3 ans	62	62	93	62	0	31
	ASSC	2 ans	0	27	27	0	0	0
		3 ans	124	155	155	124	124	93
	Total semaines form. prat. par an		186	244	311	186	124	124

		Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des Institutions	ASA AFP	2 ans	0	0	540	1080	1404	1764
	ASE personnes âgés et généraliste	2 ans	27	54	54	81	54	54
		3 ans	806	682	713	558	713	992
	ASSC	2 ans	324	675	864	783	675	621
		3 ans	2108	2604	2976	3441	4061	4247
	Total semaines form. prat. par an		3265	4015	5147	5943	6907	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.	1ère année	28.0	28.0	21.4	15.0	14.8
		2ème année	53.9	53.9	65.7	39.0	50.1
		3ème année	91.8	91.8	63.0	133.0	148.4
	ASSC sans matu. prof.	1ère année	37.2	37.2	44.0	29.0	18.9
		2ème année	116.4	116.4	63.0	47.5	20.1
		3ème année	259.2	259.2	339.6	86.1	200.2
	Total semaines par an		586.5	586.5	596.7	349.6	452.5

		Année	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
EMS	ASSC avec matu. prof.	1ère année	73.5	73.5	96.3	67.5	303.4
		2ème année	61.6	61.6	116.8	10.4	66.8
		3ème année	125.4	125.4	63.0	28.0	48.8
	ASSC sans matu. prof.	1ère année	139.5	139.5	193.6	57.9	28.4
		2ème année	291.0	291.0	108.0	24.7	70.4
		3ème année	691.2	691.2	254.7	114.8	114.4
	Total semaines par an		1382.2	1382.2	832.4	303.3	632.2

		Année	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
ASAD	ASSC avec matu. prof.	1ère année	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		2ème année	0.0	0.0	0.0	6.6	0.0
		3ème année	104.5	104.5	42.0	7.0	21.2
	ASSC sans matu. prof.	1ère année	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		2ème année	0.0	0.0	0.0	9.5	0.0
		3ème année	57.6	57.6	28.3	57.4	85.8
	Total semaines par an		162.1	162.1	70.3	80.5	107.0

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 *(actuellement, l'activité se limite à la formation ASE généraliste)*	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.)	Elargir 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'interproffessionnalité 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 prévu 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'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.	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	**Monitorage**				
D 1	Mise en place d'un monitorage du développement des effectifs en personnel de soins et d'accompagnement et des activités de formation	Développement et introduction d'un système de monitorage continu par la DSAS (voir aussi chapitre 7 du rapport).	Nouvelle mesure	DSAS	1

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Mandat Schnyder Erika / Repond Nicolas / Krattinger-Jutzet Ursula / Pythoud-Gaillard Chantal / Hänni-Fischer Bernadette / Rodriguez Rose-Marie / Garghentini Python Giovanna / Berset Wiesli Christel / Flechtner Olivier / Berset Solange **2020-GC-87**

Hospitalisation et mesures sanitaires en faveur de résidents d'EMS atteints du COVID 19

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 27 mai 2020, les 10 députées et députés signataires demandent au Conseil d'Etat de prendre les mesures sanitaires idoines pour s'assurer d'une prise en charge optimale des résidents des EMS atteints du COVID-19, afin que non seulement ils soient pris en charge dès le diagnostic de la maladie, mais aussi qu'en cas de contamination d'un résident, ce dernier puisse être transféré, si besoin est, hors de l'établissement, dans une structure spécialement créée à cet effet ou au HFR.

L'Etat veille aussi à prendre toute mesure destinée à éviter une contamination généralisée des résidents de l'EMS dans lequel le cas de contamination s'est déclaré, ainsi que du personnel.

Pour prévenir les problèmes constatés en début de crise, le canton effectue une analyse des facteurs ayant contribué à l'infection des personnes dans les EMS qui ont souffert de l'épidémie, malgré les mesures de confinement total, et prévoit la mise en place des moyens nécessaires afin d'éviter une nouvelle vague de contaminations.

A cet effet, il veille à ce que le HFR ou une structure hospitalière idoine soit affecté au traitement de tels cas, avec le matériel adéquat en suffisance et le personnel formé à une telle prise en charge.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

Le Conseil d'Etat relève que les personnes à risque résidant dans les EMS représentent une partie importante des victimes de la pandémie dans notre canton. Entre le 15 mars et le 30 juin 2020, 44 personnes sont en effet décédées dans un EMS des suites d'une infection au COVID-19. Il faut rappeler que, durant cette même période, 221 personnes sont décédées dans un EMS pour d'autres raisons. Parallèlement, le nombre total de personnes décédées dans le canton de Fribourg suite à l'infection au COVID-19 était de 85 personnes à fin août. En matière de décès en EMS, Fribourg (52 %) se situe très proche de la moyenne nationale (53 %) concernant la proportion de décès en EMS par rapport au nombre de décès total.

Pour rappel, durant la première vague de la crise sanitaire, un groupe réunissant les représentants des partenaires externes de la DSAS (AFIPA, AFAS; INFRI, MFÄF[1]) et des services du médecin cantonal et de la prévoyance sociale a été constitué pour appuyer l'OCS. Ce groupe sera par la suite intégré dans l'organisation de l'OCC en tant que GIR (Groupe institutions à risques) et dirigé par un représentant des préfets.

Dès le début de la crise, l'Organe de conduite sanitaire OCS a défendu le principe de renforcer autant que faire se peut le système sanitaire en place et de maintenir les personnes vulnérables à domicile ou en institution en cas d'infection. Cela assure à ces personnes d'être prises en charge dans leur environnement habituel et leur permet d'éviter des gestes médicaux et des souffrances inutiles. Les personnes résidant en EMS, au même titre que toute autre personne, sont hospitalisées si leur état nécessite une prise en charge stationnaire. Il est par ailleurs tenu compte de manière primordiale des directives anticipées ou de l'avis de la personne concernée. L'OCS, le GIR et les services concernés de la DSAS (Service du médecin cantonal et Service de la prévoyance sociale) ont collaboré dans ce sens durant toute la durée de la situation extraordinaire.

Le Conseil d'Etat salue l'engagement de tous les acteurs qui ont œuvré à l'organisation de la prise en charge des résidents d'EMS, notamment l'OCS, le GIR, les réseaux de santé, l'ensemble des directions, des collaboratrices et collaborateurs des EMS et l'HFR. Grâce à leur énorme travail, ils ont pu offrir une prise en charge de qualité des résident-e-s malgré un contexte extrêmement difficile.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat souligne la flexibilité et disponibilité de l'HFR qui a permis d'hospitaliser les personnes pour lesquelles cela s'avérait nécessaire. L'HFR a œuvré également, à la demande de l'OCS et du GIR, dans le cadre d'un mandat de soutien aux EMS dans le but d'établir un état des lieux de la situation et de proposer des mesures de soutien. Il a mis à disposition du matériel et du renfort en personnel dans certaines situations urgentes et assuré la coordination et dispensation de la formation de soignant-e-s-référent-e-s en EMS.

2. Hospitalisation et unité Covid-19

La philosophie de prise en charge reste la même aujourd'hui, selon une procédure validée par les Services concernés de la DSAS, l'HFR et l'AFIPA, alors que la situation extraordinaire a fait place à la situation particulière. Par ailleurs, si un problème lié à la configuration des lieux ne devait pas permettre d'isoler une personne malade, une hospitalisation peut être envisagée sur décision du médecin cantonal, de même qu'en cas de situation extraordinaire comme des absences au niveau du personnel ne permettant plus d'assumer les tâches de soins aux résidents.

Le Conseil d'Etat partage ainsi l'avis exprimé par l'AFIPA dans une récente prise de position: « …l'hospitalisation d'un résident atteint de Covid-19 est restée et doit rester un cas particulier. En principe, les EMS assument les situations dans leurs murs, avec les mesures de précaution exigées. Cela est mieux pour la personne ; cette dernière ne souhaite pas non plus forcément une hospitalisation. Les EMS assument les fins de vie ; ils disposent de personnel compétent pour le faire; la collaboration avec les médecins et les pharmaciens fonctionne dans la plupart des cas. La gestion de la crise dans plusieurs EMS a montré qu'il était possible d'isoler rapidement le résident

[1] AFIPA (Association frib. des institutions pour personnes âgées – AFAS (Association frib. d'aide et soins à domicile – INFRI (Association frib. des institutions spécialisées – MFÄF (Médecins Fribourg)

positif et d'éviter la propagation dans l'unité ou dans l'EMS. Les EMS de l'AFIPA, en grande majorité, ne souhaitent pas - et n'ont pas souhaité - plus d'hospitalisations en temps de crise. »

Cependant, afin de répondre au mieux aux exigences particulières de prise en charge, la création d'une unité Covid-19 cantonale pour les personnes résidant en EMS est actuellement à l'étude. Il ne s'agirait pas d'y déplacer toutes les personnes résidant en EMS et atteintes du COVID, mais de réserver cette unité à l'accueil des personnes infectées, par exemple dans l'objectif de les séparer des autres personnes de l'EMS en bonne santé si les locaux de l'EMS ne le permettent pas. Une telle unité pourrait voir le jour sur le site HFR de Billens encore cet automne.

Des discussions sont en cours dans l'objectif de créer un pool de personnel qui permettrait de pallier les absences de collaborateurs dans un EMS.

3. Mesures pour éviter une contamination

Le Conseil d'Etat relève que les EMS sont au bénéfice de plans de protection et reçoivent des instructions détaillées via des directives de la DSAS et de l'AFIPA. Le Service du médecin cantonal exerce un contrôle par le biais de visites en matière d'application de ces plans de protection par les structures. En outre, une unité mobile composée de spécialistes du domaine infirmier a été créée par la Task Force pour soutenir les EMS dans l'application des plans de protection et lorsque des résidents ou résidentes ou des membres du personnel sont détectés positifs au Covid-19. L'intervention de cette unité mobile indépendante est essentielle pour détecter les éventuelles mesures supplémentaires à mettre en place lors d'une contamination dans une institution.

Dans le cas d'une contamination de résidents d'un EMS, l'autorisation a été donnée de remplacer immédiatement le personnel absent. De plus, une dotation supplémentaire est octroyée pour chaque cas de contamination de résident.

Il est important de relever que le déplacement des résident-e-s à l'hôpital n'a pas pour effet de casser les chaines de transmission, mais que ce sont bien les mesures d'isolement et de quarantaine.

Le Conseil d'Etat rappelle encore l'importance du respect des plans de protection, des mesures d'hygiène et des gestes barrière. Il est essentiel que les visiteurs respectent également les instructions qui sont données par les directions d'institutions pour protéger les résident-e-s.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose le fractionnement du présent mandat. Il propose de refuser l'hospitalisation dès diagnostic des personnes résidant en EMS, en rappelant que les hospitalisations se font avant tout par nécessité médicale Il propose d'accepter la création d'une unité Covid-19 et considère que l'exigence de tout mettre en œuvre pour éviter une contamination généralisée via une équipe idoine est réalisée par la constitution de l'équipe mobile et sa mise à disposition des EMS.

14 septembre 2020

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Auftrag Schnyder Erika / Repond Nicolas / Krattinger-Jutzet Ursula / Pythoud-Gaillard Chantal / Hänni-Fischer Bernadette / Rodriguez Rose-Marie / Garghentini Python Giovanna / Berset Wiesli Christel / Flechtner Olivier / Berset Solange **2020-GC-87**

Hospitalisierung und Gesundheitsmassnahmen für Pflegeheimbewohnende mit COVID-19

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit ihrem am 27. Mai 2020 begründeten und eingereichten Auftrag fordern die zehn unterzeichnenden Grossrätinnen und Grossräte den Staatsrat auf, die geeigneten Gesundheitsmassnahmen zur Gewährleistung einer optimalen Versorgung der an COVID-19 erkrankten Pflegeheimbewohnenden zu treffen, damit diese nicht nur ab Zeitpunkt der Diagnose versorgt, sondern – wenn nötig – auch in eine speziell dazu geschaffene Struktur ausserhalb des Heims oder ins HFR verlegt werden können.

Ausserdem soll der Staat sämtliche Massnahmen treffen, um eine flächendeckende Ansteckung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie des Personals des Pflegeheims, in dem der Fall aufgetreten ist, zu verhindern.

Um den zu Beginn der Krise festgestellten Problemen vorzubeugen, soll der Kanton ferner die Faktoren analysieren, die trotz umfassender Lockdown-Massnahmen zur Infektion der Personen in den Pflegeheimen geführt haben. Ausserdem soll er notwendige Mittel vorsehen, um eine neue Ansteckungswelle abzuwenden.

Der Staatsrat sorgt dafür, dass das HFR oder eine andere geeignete stationäre Einrichtung für die Behandlung solcher Fälle genutzt wird und über ausreichend Material sowie entsprechend ausgebildetes Personal verfügt.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Der Staatsrat weist darauf hin, dass Risikopersonen in Pflegeheimen einen Grossteil der Opfer der Pandemie in unserem Kanton ausmachen. In der Tat sind zwischen dem 15. März und dem 30. Juni 2020 in den Pflegeheimen 44 Personen an den Folgen einer Corona-Infektion gestorben. Es sei daran erinnert, dass im selben Zeitraum in den Pflegeheimen 221 Personen aus anderen Gründen verstorben sind. Parallel dazu verzeichnete der Kanton Freiburg per Ende August insgesamt 85 COVID-19-bedingte Todesfälle. Beim Anteil der Todesfälle in Pflegeheimen gegenüber der Gesamtzahl Todesfälle bewegt sich Freiburg (52 %) sehr nahe am Schweizer Durchschnitt (53 %).

Zur Erinnerung: Während der ersten Welle der Gesundheitskrise wurde eine Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der externen Partner der GSD (VFA, SVF, INFRI, FMFÄF)[1] sowie des Kantonsarztamts und des Sozialvorsorgeamts gebildet, um das SFO zu unterstützen. Diese Gruppe wird später als GRI (Gruppe Risikoinstitutionen) in die Organisation des KFO integriert und von einem Vertreter der Oberamtmänner geleitet.

Seit Beginn der Gesundheitskrise verteidigt das Sanitätsdienstliche Führungsorgan SFO den Grundsatz, das Gesundheitssystem weitestgehend zu stärken und gefährdete Personen bei einer Ansteckung zuhause oder in der Einrichtung zu betreuen. So wird sichergestellt, dass sie in ihrer gewohnten Umgebung versorgt und unnötige medizinische Eingriffe und Leiden vermieden werden. Pflegeheimbewohnende, die eine stationäre Behandlung benötigen, werden wie alle anderen hospitalisiert. Zudem werden Patientenverfügungen sowie Meinungen der betroffenen Personen vorrangig berücksichtigt. In diesem Sinne haben das SFO, die GRI und die betroffenen Dienststellen der GSD (Kantonsarztamt und Sozialvorsorgeamt) während der ausserordentlichen Lage zusammengearbeitet.

Der Staatsrat begrüsst das Engagement aller Akteurinnen und Akteure, die sich für die Betreuung der Pflegeheimbewohnenden eingesetzt haben, namentlich SFO, GRI, Gesundheitsnetze, Pflegeheimleitungen und -mitarbeitende sowie HFR. Dank ihrem enormen Einsatz konnten sie die Bewohnenden trotz eines extrem schwierigen Umfelds hochwertig betreuen.

In diesem Rahmen unterstreicht der Staatsrat die Flexibilität und Verfügbarkeit des HFR, dank welcher Personen, die eine stationäre Behandlung benötigten, hospitalisiert werden konnten. Auf Ersuchen des SFO und der GRI war das HFR überdies im Rahmen eines Unterstützungsauftrags für die Pflegeheime tätig, um eine Bestandsaufnahme der Situation zu machen und Unterstützungsmassnahmen zu ergreifen. Es stellte Material und personelle Verstärkung in bestimmten Notsituationen bereit und gewährleistete die Koordination und Schulung der Bezugspflegepersonen im Pflegeheim.

2. Hospitalisierung und Corona-Abteilung

Die ausserordentliche Lage wird zu einer besonderen Lage, die Betreuungsphilosophie bleibt jedoch gleich wie heute, entsprechend einem Verfahren, das von den betroffenen GSD-Dienststellen, dem HFR und der VFA validiert worden ist. Sollte eine erkrankte Person aufgrund der räumlichen Gegebenheiten nicht isoliert werden können, kann auf Beschluss des Kantonsarztes eine Hospitalisierung ins Auge gefasst werden, gleichermassen wie in ausserordentlichen Situationen wie Abwesenheiten des Personals, durch welche die Pflegeaufgaben für die Bewohnenden nicht mehr gewährleistet sind.

Der Staatsrat teilt die Meinung der VFA in einer kürzlich veröffentlichen Stellungnahme: Die Hospitalisierung eines an COVID-19 erkrankten Bewohnenden bleibt ein Sonderfall und muss es bleiben. Grundsätzlich bewältigen die Pflegeheime unter Einhaltung der Sicherheitsmassnahmen die Situationen in ihren eigenen Wänden. Das ist besser für die betroffene Person, denn sie möchte nicht mehr unbedingt eine Hospitalisierung. Die Pflegeheime begleiten ihre Bewohnenden am Lebensende und verfügen über das dafür ausgebildete Personal. Die Zusammenarbeit mit Ärzten

---

[1] (VFA Vereinigung freiburgischer Alterseinrichtungen – SVF Spitex Verband Freiburg – INFRI Freiburger Verband der spezialisierten Institutionen – MFÄF Ärztinnen und Ärzte Freiburg)

und Apothekern funktioniert in den meisten Fällen. Das Krisenmanagement in mehreren Pflegeheimen hat gezeigt, dass es möglich ist, positiv getestete Bewohnende rasch zu isolieren und die Verbreitung in einer Abteilung oder im gesamten Pflegeheim zu verhindern. Die Pflegeheime und die VFA wollen zum Grossteil keine Hospitalisierungen in Krisenzeiten, und wollten es auch nie.

Nichtsdestotrotz und um den besonderen Betreuungsanforderungen gerecht zu werden, wird die Schaffung einer kantonalen Corona-Abteilung derzeit untersucht. Dabei ist nicht das Ziel, alle Pflegeheimbewohnende mit COVID-19 dort unterzubringen, sondern die Abteilung für infizierte Personen bereitzustellen, um zum Beispiel diese von anderen, gesunden Bewohnenden zu separieren, wenn dies in den Räumlichkeiten des Pflegeheims nicht möglich ist. Eine solche Abteilung könnte noch diesen Herbst am HFR Standort Billens errichtet werden.

Es sind Diskussionen im Gang mit dem Ziel, ein Personalpool zur Überbrückung von abwesendem Personal in den Pflegeheimen zu schaffen.

3. Massnahmen zur Verhinderung einer Ansteckung

Der Staatsrat betont, dass die Pflegeheime über Schutzkonzepte verfügen und in den Weisungen der GSD und der VFA detaillierte Anweisungen erhalten. Das Kantonsarztamt kontrolliert die Anwendung der Schutzkonzepte durch Besuche. Ausserdem hat die Taskforce eine mobile Einheit aus Pflegespezialistinnen und -spezialisten gebildet, welche die Pflegeheime bei der Anwendung der Schutzkonzepte und bei positiven Corona-Fällen unter Bewohnenden und Mitarbeitenden unterstützt. Der Einsatz dieser unabhängigen mobilen Einheit ist wichtig, um allfällige Zusatzmassnahmen zu ermitteln, die es bei Ansteckungen in einer Einrichtung umzusetzen gilt.

Bei einer Ansteckung eines Pflegeheimbewohnenden mit COVID-19 ist der unverzügliche Ersatz des abwesenden Personals bewilligt. Zudem wird für jeden Ansteckungsfall eines Bewohnenden eine zusätzliche Dotation gewährt.

Es gilt zu betonen, dass die Verlegung eines Bewohnenden in ein Spital nicht auf die Unterbrechung der Ansteckungsketten abzielt, sondern eine Isolations- und Quarantänemassnahme darstellt.

Der Staatsrat erinnert noch einmal daran, wie wichtig die Einhaltung der Schutzkonzepte sowie der Hygiene- und Schutzmassnahmen ist. Besucherinnen und Besucher müssen sich zudem an die Weisungen der Heimleitungen halten, die dem Schutz der Bewohnenden dienen.

Abschliessend schlägt der Staatsrat vor, den vorliegenden Auftrag aufzuteilen. Er schlägt einerseits vor, die Hospitalisierung von Pflegeheimbewohnenden ab Zeitpunkt der Diagnose abzulehnen, abgestützt auf die Tatsache, dass Hospitalisierungen allen voran aufgrund medizinischer Notwendigkeit erfolgen sollen. Andererseits schlägt der Staatsrat vor, die Schaffung einer Corona-Abteilung anzunehmen, denn er ist der Meinung, dass eine breitflächige Ansteckung durch Schaffung und Bereitstellung eines geeigneten mobilen Teams für die Pflegheime verhindert werden kann.

14. September 2020